



Sirpa Hertell

## **Poikkihallinnollinen päätöksenteko strategisen ohjauksen keinona kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa**

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Espoossa 27.05.2018

Valvoja: Professori Raine Mäntysalo

Ohjaaja: Raine Mäntysalo

---

**Tekijä** Sirpa Hertell

---

**Työn nimi** Poikkihallinnollinen päätöksenteko strategisen ohjauksen keinona kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa

---

**Koulutusohjelma** Rakennetun ympäristön laitos

**Koodi** SPT

---

**Työn valvoja** Raine Mäntysalo

---

**Työn ohjaaja(t)** Raine Mäntysalo

---

**Päivämäärä** 27.05.2018

**Sivumäärä** 76

**Kieli** suomi

---

Diplomityössäni tarkastelen Espoon Kestävän kehityksen poikkihallinnollisen ohjelmatyön vuonna 2013 alkanutta ensimmäistä toimikautta. Työ perustuu laadulliseen, empiiriseen tutkimukseen, jossa käytän haastattelumuotoina sekä syvähaastattelua että teemahaastattelua. Lisäksi tutkimusaineistoni muodostuu ympäristölautakunnan ja Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän pöytäkirjoista ja raporteista, tarkastuslautakunnan arviointikertomuksista ja yksityisistä dokumenteista.

Tutkimuksessani vertaan Espoon kaupungissa ja Espoon ympäristölautakunnassa tehtyjä ilmastopäätöksiä Kestävän kehityksen ohjelmaryhmän tekemiin vastaaviin päätöksiin. Selvitän, voiko poikkihallinnollinen päätöksenteko toimia uudenlaisena strategisen ohjauksen keinona kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa. Pohdin, mikä rooli poikkihallinnollisella ohjelmatyöllä on kuntien päätöksenteossa ratkaistaessa ilmastomuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä.

Tutkimusaineistosta kävi ilmi, että poikkihallinnollinen ohjelmatyö ei ole vain päätöksentekoa, vaan verkostomaista kumppanuutta ja uudenlaisten toimintatapojen hakemista yhdessä ohjelmaryhmän ja kaupungin eri toimialojen kanssa. Espoo-tarinan syntyminen oli tärkeä tekijä ohjelmaryhmien perustamisessa. Tärkeitä mahdollistajia olivat myös Aalto-yliopiston sijoittuminen Espooseen ja Keilaniemen yritys- ja innovaatiokeskittymä.

Espoo on valittu Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi 2016. Tekemässäni tutkimuksessa selvisi, että Espoon monikeskuksinen kaupunkirakenne on edesauttanut Espoon kestävän kehityksen edelläkävijyyttä ja että poikkihallinnollinen ohjelmatyö on osoittautunut käyttökelpoiseksi toimintatavaksi ilmastotyössä. Merkittävää poikkihallinnollisen ohjelmatyön mallissa havaittiin olevan uudenlainen kumppanuus ja yhteistyö niin yrityselämän kuin asukkaidenkin kanssa. Ilmastomuutoksen hillitseminen ei onnistu yrityselämän ja vain kaupungin yhden toimialan välisellä yhteistyöllä, vaan tarvitaan laajempaa ja hallinnollisia rakenteita ylittävää yhteistyötä.

Tutkimusaineistosta nousi esiin muutoksen pelko uudenlaista toimintamallia kohtaan, erityisesti ilmastotyöhön liittyvissä kysymyksissä, mutta vastaavasti kaupunginvaltuuston rooli ilmastotyössä vahvistui ohjelmatyön seurannan kautta.

---

**Avainsanat** Kestävä kehitys, ilmastomuutos, poikkihallinnollinen ohjelmatyö, Espoo, kunnallinen päätöksenteko.

---

---

**Author** Sirpa Hertell

---

**Title of thesis** Cross-administrative decision-making as means of strategic guidance in the implementation of the goals of sustainable development.

---

**Degree programme** School of Engineering

---

**Major/minor** Department of Built Environment

**Code** SPT

---

**Thesis supervisor** Raine Mäntysalo

---

**Thesis advisor(s)** Raine Mäntysalo

---

**Date** 27.05.2018

**Number of pages** 76

**Language** Finnish

---

In my master's thesis I examine the Sustainable Espoo program control group and its first term that started 2013. The work is based on qualitative, empirical research, where I use depth interview and semi-structured interview as interview methods. In addition, my research material consists of the minutes and reports of Espoo Environment Committee and Espoo and of Sustainable Espoo program control group and private documents as well.

In my research I compare the decisions made in the city of Espoo and in the Espoo Environment Committee with those made in the Sustainable Espoo program control group. I examine, whether the cross-administrative decision-making could work as a new kind of means of strategic guidance when carrying out the goals of sustainable development. I reflect what kind of role the cross-administrative program work could have in the decision making in communes when solving the questions concerning the prevention of and adaptation to climate change.

My research material shows that cross-administrative program work is not just decision-making but networking partnership and searching new kinds of procedures together with the control group and the different sectors of the city. The Espoo Story was an important reason for starting the control groups; important enablers were also the location of Aalto University and the Keilaniemi corporation and innovation Centre in Espoo.

Espoo has been chosen as the most sustainable city in Europe 2016. In my research I found out that the multi-central structure of Espoo has enabled the pioneer ship of the city in sustainable development and that cross-administrative program work has shown to be a useful procedure in the climate work. It was noticed that important in the cross-administrative program work was the new kind of partnership and co-operation as well with the companies as with the residents. The mitigation of the climate change cannot be successful when the business life works together with just one sector of the city, but wider co-operation, that crosses the administrative boundaries, is needed.

In my research material came up the fear towards the new kind of operation model, especially when it comes to the questions of climate, but correspondingly the role of the city council strengthened through the work of the control group.

---

**Keywords** Sustainable development, climate change, cross-administrative work, Espoo, communal decision-making

---

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	1
Abstract.....	2
1. Johdanto.....	5
2. Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät .....	7
2.1. Teemahaastattelut ja syvähaastattelut.....	7
2.2. Yksityiset dokumentit.....	8
3. Espoon verkostomaisen kaupunkirakenteen juuret – Espoon kaupunkirakenteen kehitys ja sen vaikutus kestävään kehitykseen.....	9
3.1. Espoo Helsingin naapurissa.....	9
3.2. Viiden kaupunkikeskuksen Espoo.....	11
3.3. Metron vaikutus Espoon monikeskuksiseen kaupunkirakenteeseen..	15
3.4. Päätelmät.....	16
4. Valtionhallinnon poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät esimerkkinä Espoossa .....	18
4.1 Valtionhallinnon politiikkaohjelmien arviointi.....	18
5. Organisoitumisen mallit, niiden vahvuudet ja soveltuvuus globaalien ilmastotavoitteiden edistämiseen kuntatason päätöksenteossa.....	22
5.1. Kestävä kehitys ja talous.....	22
5.2. Kestävä kehitys kunnan strategiassa.....	24
5.3. Organisoitumisen mallit.....	27
6. Ilmastotavoitteet Espoon ohjelmissa ja strategioissa.....	30
6.1. Espoon ilmasto-ohjelmat ja strategiat 1980–2012.....	30
6.2. Ilmastokysymykset ympäristölautakunnan päätöksissä 2009–2012.....	31
6.2.1. Ympäristölautakunnan ilmastomuutospäätöksiä v.2009.....	31
6.2.2. Ympäristölautakunnan ilmastomuutospäätöksiä v.2010.....	32
6.2.3. Ympäristölautakunnan ilmastomuutospäätöksiä v.2011.....	33
6.2.4. Ympäristölautakunnan ilmastomuutospäätöksiä v.2012.....	35
6.3. Ilmastokysymykset Espoon kestävä kehityksen poikkihallinnollisessa ohjelmassa 2013–2017.....	35

6.4. Lautakuntatyön ja poikkihallinnollisen ohjelmatyön päätöksenteon vertailua.....	39
6.5. Osallistujat ja tekijät.....	42
6.6. Kansainväliset ja kansalliset sopimukset ja sitoumukset.....	43
6.7. Ilmasto-ohjelman seuranta.....	43
7. Lähtökohdat Espoon poikkihallinnolliselle ohjelmatyölle.....	45
7.1. Arvioinnin lähtökohdat.....	45
7.2. Vaihtoehto pormestarimallille.....	46
7.3. Ohjelmien perustamisen lähtökohdat.....	47
7.4. Toimeenpanovaltaa tulosten saavuttamiseksi.....	49
7.5. Strategiasta tarinaksi.....	51
7.6. Haastattelut.....	52
7.7. Kooste haastatteluvastauksista.....	54
8. Kestävä kehitys -ohjelmatyön saavutukset.....	56
8.1. Aluksi.....	56
8.2. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus ohjelmatyöstä vuodelta 2016.....	56
8.3. Ohjelmatyön erityisyys ja sen sisältö.....	57
8.3.1. Projektit ja kumppanit.....	58
8.4. Poikkihallinnollinen päätöksenteko.....	60
8.5. Kestävä kehitys -ohjelmatyön loppuraportti.....	61
8.6. Espoo – Euroopan kestävin kaupunki.....	64
8.6.1. Kestävyyden mittarit.....	64
9. Pohdinta ja johtopäätökset.....	68
Lähdeluettelo	

# 1. Johdanto

Arvioitaessa kaupunkikehitystä ja kaupungistumisen eri muotoja Helsingin seudulla, on muodostunut näkemys kaupunkien keskusta-alueista ja lähiöistä, joissa keskusta-aluetta pidetään vaihtelevana ja monipuolisesti kerrostuneena kun taas lähiöalueet ovat muodostuneet homogeeniseksi ympäristöksi. Miten ja miksi kaupunkien lähiöt eroavat toisistaan ja onko ylipäätään olemassa mielekästä jakoa kaupunkien keskusta-alueiden ja lähiöiden välillä? Espoon sosiaalinen ja fyysinen rakenne muodostuu, toisin kuin Suomen vanhoissa kaupungeissa, vaikkapa Helsingissä, viidestä itsenäisestä kaupunkikeskuksesta. Jokainen Espoon nykyisistä kaupunkikeskuksista vastaa asukasmäärältään Hämeenlinnan kokoista kaupunkia.

Tutkimuskysymyksistäni ensimmäinen on, miten kaupunkirakenteen juuret, aiemmat kaavoitusratkaisut sekä Espoon hajanaisena pidetty ja verkostomainen kaupunkirakenne ovat vaikuttaneet siihen, että Espoo on valittu Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi? Mitä Espoossa on tehty kestävämmän kuin muissa vertailussa mukana olleissa kaupungeissa, kun Espoo valittiin 140 eurooppalaisen kaupungin joukosta Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi vuonna 2016. (*Espoo ykköskaupunki Euroopassa* 2018.) Ohjataanko muutosta kohti kestäväää kaupunkikehitystä kaavoituksella vai ovatko muutoksen vetureina kuntalaiset, yksityiset maanomistajat ja rakennuttajat?

Toinen tutkimuskysymykseni kuuluu mikä oli se prosessi, joka johti poikkihallinnollisten ohjelmaryhmien perustamiseen eli miksi Espooseen päätettiin perustaa poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät vuoden 2012 kuntavaalien jälkeen. Toimivatko valtionhallinnon poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät esimerkkinä Espoossa ja minkälaisia kokemuksia ohjelmatyöstä oli valtionhallinnossa saatu?

Kolmanneksi pyrin arvioimaan verkostomaisen toimintamallin toimivuutta kuntaorganisaation poikkihallinnollisessa johtamisessa Espoon Kestävän kehityksen ohjelmatyön pohjalta.

Neljänneksi selvitän, minkälaisia strategisia ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtääviä päätöksiä tehtiin Kestävän kehityksen ohjelmatyössä verrattuna edellisen valtuustokauden eli 2009–2012 aikana Espoon ympäristölautakunnassa, kaupunginhallituksessa ja valtuustossa tehtyihin kestäväää kehitystä koskeviin päätöksiin.

Tutkimuksessani keskityn arvioimaan kestävän kehityksen poikkihallinnollisella ohjelmatyöllä saavutettuja tuloksia ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen osalta Espoossa. Tutkimusajankohta on rajattu koskemaan vuoden 2012 kuntavaalien jälkeen asetettua kestävän kehityksen ohjelmatyön arviointia verrattuna sitä edeltävään valtuustokauteen. Lähestymiskulmana tutkimuksessani on valtuustokaudella 2013–2016 kestävän kehityksen ohjelmatyössä saavutettujen tulosten arviointi. Tulokset on kategorisoitu seuraaviin aihealueisiin: päätökset ja ohjelmat, osallisuus ja oppiminen, uudet käyttöönotetut ratkaisut, kumppanuuksien kehittyminen.

Tutkinnon rakenne muodostuu kuudesta pääluvusta, jotka ovat 3) Espoon verkostomaisen kaupunkirakenteen juuret – Espoon kaupunkirakenteen kehitys ja sen vaikutus kestävään kehitykseen, 4) valtionhallinnon poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät esimerkkinä Espoossa, 5) organisoitumisen mallit, niiden vahvuudet ja soveltuvuus globaalien ilmastotavoitteiden edistämiseen kuntatason päätöksenteossa, 6) ilmastotavoitteet Espoon ohjelmissa ja strategioissa, 7) lähtökohdat Espoon poikkihallinnolliselle ohjelmatyölle ja 8) kestävä kehitys -ohjelmatyön saavutukset.

## 2. Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tekemäni tutkimus on laadullista, empiiristä tutkimusta, jonka viitekehyksen muodostavat teema- ja syvähaastattelut ja sisällön analyysi ja erittely yhdysvaltalaisen ja fenomenologis-hermeneuttisen perinteen mukaan. (Katso Tuomi & Sarajärvi 2018). Haastateltavilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä halusin haastatteluilla selvittää, onko poikkihallinnollinen ohjelmatyö tuonut heille lisätyötä vai vahvistanut toimialan asiantuntijuutta ja parantanut yhteistyötä. Tässä luvussa määrittelen tarkemmin käyttämäni metodit ja kuvailen, mikä on niiden suhde teoriaan. Käyttämäni tutkimusmenetelmät ovat teemahaastattelut, syvähaastattelut ja dokumenttianalyysit.

### 2.1. Teemahaastattelut ja syvähaastattelut

Haastatteluja voi suorittaa monin eri tavoin, kuten lomakehaastatteluna, teemahaastatteluna ja syvähaastatteluna. Lomakehaastattelua en tässä työssäni käyttänyt aineistonkeruuseen, vaikka se olisi voinut tuottaa paremman vastausprosentin kuin käyttämäni teemahaastattelut. Teemahaastattelu ja syvähaastattelu ovat metodologisesti lähellä toisiaan; teemahaastattelussa kuitenkin korostuvat haastateltavan tulkinnot. Teemahaastattelu rakentuu tiettyjen teemojen ympärille ja pyrkii löytämään merkityksellisiä vastauksia kysymyksenasettelun mukaisesti. (Katso Tuomi & Sarajärvi 2018.) Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu sopi tutkimukseeni, sillä pyrin selvittämään, miten kestävän kehityksen työssä mukana olleet kumppanit ja toimijat ovat kokeneet uudenlaisen, ohjelmajohtamismallin mukaisen toimintamallin, jossa omilla havainnoilla ja kokemuksilla oli suuri painoarvo.

Toisena haastattelumuotona käytin syvähaastattelua, joka tuntui toimivalta tavalta saada ohjelmatyössä mukana olleilta ydintoimijoilta riittävän laaja arvio poikkihallinnollisen ohjelmatyön soveltuvuudesta demokraattisessa päätöksenteossa neljän vuoden ajalta. Syvähaastattelussa vain ilmiö on määritelty, ja aihetta voidaan käsitellä varsin vapaasti. Useimmiten haastateltavia on vähän, ja käsiteltävää ilmiötä pyritään ymmärtämään syvällisesti. (Katso Tuomi & Sarajärvi 2018.) Syvähaastattelussa käytin keskustelun lähtökohtana avoimia kysymyksiä; keskustelun pohjaksi oli määritelty kestävän kehityksen ohjelmatyön edellytykset ja organisoitumisen mallit. Haastatteluun osallistui kaksi henkilöä ja haastattelut toteutettiin kaksi kertaa. Jotta tutkimaani toimintamalliin, poikkihallinnolliseen ohjelmatyöhön, pääsi pureutumaan perusteellisesti, oli kahden tapaamisen



sarja samalla kokoonpanolla järjestettynä toimiva metodi. (Katso Tuomi & Sarajärvi 2018.)

## **2.2. Yksityiset dokumentit**

Käytin dokumentteina myös yksityisiä dokumentteja eli sähköpostikirjeenvaihtoa kolmen vuoden ajanjaksolta. Kyseistä aineistoa käytin viestien kirjoittajan luvalla. Tutkimusmenetelmänä keskinäisen kirjeenvaihdon analysointi oli perusteltua, koska työssäni arvioin niitä kokemuksia, joita lautakuntatyössä syntyi uudenlaisen toimintamallin käynnistymisen yhteydessä.

Käytin tutkimusaineistona myös Espoon kaupungin arkistosta saatavia kaupunginvaltuuston, ympäristölautakunnan ja Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän pöytäkirjoja.

Olen pyrkinyt arvioimaan, tuottiko valitsemani aineistonkeruumenetelmä ja tutkimukseen valittujen valinta sisällöllisesti ja laadullisesti parhaan mahdollisen tuloksen. Aineistoa pidän edustavana ja haastateltuja henkilöitä keskeisinä arviomaan ohjelmatyön onnistumista.

### 3. Espoon verkostomaisen kaupunkirakenteen juuret – Espoon kaupunkirakenteen kehitys ja sen vaikutus kes- tävään kehitykseen

#### 3.1. Espoo Helsingin naapurissa

Espoota kehitetään viiden kaupunkikeskuksen ja paikalliskeskusten verkostokaupunkina, jossa asuu yli 300 000 asukasta ensi vuosikymmenen puolivälissä. Espoon kaupunkikeskukset ovat Leppävaara, Tapiola, Matinkylä–Olari, Espoonlahti ja Espoon keskus, lisäksi pienempiä paikalliskeskuksia ovat Kauklahti ja Kalajärvi. (*Espoo. Kaupunginosat ja niiden kehittäminen* 2018.)

Espoo on ollut kaupunki vasta vuodesta 1972, mutta jo 1400-luvulla Espoosta tuli itsenäinen pitäjä ja vanhin kirjallinen maininta Espoosta on vuodelta 1431. Espoon kirkko on rakennettu keskiajalla 1480-luvun lopulla ja 1556 rakennettiin Espooseen myös kuninkaankartano, kuten moniin muihinkin pitäjiin eri puolille valtakuntaa samoihin aikoihin. (*Espoo. Kaupunginosat ja niiden kehittäminen* 2018.)

Espoon kehitykseen vaikutti se, että se sijaitsi sopivasti Helsingin eli Suomen suurruhtinaskunnan uuden, vuonna 1812 perustetun pääkaupungin läheisyydessä. ”Niin senaatin virkamiehet kuin kasvava porvaristo ostivat kartanoita Espoosta kesäpaikoikseen”, kuvataan Espoon sijainnin vaikutusta ja etuja Espoon historiasta kertovilla verkkosivuilla (*Espoo. Kaupunginosat ja niiden kehittäminen* 2018). Espoon sijainti oli siis keskeinen sekä pääkaupungin läheisyyden että pitäjän läpi kulkevan Kuninkaantien ansiosta. Suomen siirtyessä Ruotsin vallasta Venäjän vallan alle aikaisemmin Suuren Rantatien nimellä tunnetun Kuninkaantien merkitys kasvoi. Kuninkaantie oli koko matkaltaan rat-  
tailla ajettavissa ja joet saattoi ylittää siltoja pitkin tai lautoilla ja matkaajille oli tarjolla kestikievareita, joissa yöpyminen oli mahdollista koko Kuninkaantien matkalta.

Helsinkiä rakennettiin Suomen hallintokeskukseksi, joka näkyi myös Espoossa asutuksen tiivistyessä ja kylien kasvaessa erityisesti maanteiden varsille. (Maisala 2008, s.16). Espoossa viettivät kesäänsä monet varakkaat suvut, jotka myös rakensivat kartanoita joko kesänviettoa tai ympärivuotista asumista varten. Kesäespoolaisia olivat mm. Träskändassa asunut keisarinna hovineito Aurora Karamzin, Albergan kartanon rakennuttaja sokeritehtailija, konsuli Feodor Kiseleff, tehtailija ja taiteenkerääjä Paul Sinebrychoff, joka hankki omistukseensa mm. nykyiset Tapiolan ja Otaniemen alueet, sekä tämän veli

Nicolas Sinebrychoff, joka rakennutti huvilan Otaniemen tiluksista irrotettuun Karhu-saareen.

Koska Espoosta pääsi meriteitse Helsinkiin, houkutteli Espoo myös työläisiä kesänviettoon ja hankkimaan lomamökkejä 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa niin Espoonlahdesta kuin Leppävaarastakin. Vuonna 1903 avattu rautatieyhteys lisäsi merkittävästi kiinnostusta asettua asumaan sekä perustaa teollisuutta radanvarren asemien läheisyyteen, kuten Kiloon, Leppävaaraan, Kauniaisiin ja Kauklahteen. Maatalous oli espoolaisten pääelinkeino ennen toista maailmansotaa, mutta teollisuuskin oli löytänyt tiensä Espooseen, esimerkkeinä Kaukalahden lasitehdas ja Lindholmin saha. (Maisala 2008, s.18).

Espoon asukasmäärä alkoi kasvaa nopeasti sodan jälkeen, kun siirtolaisia asutettiin Karjalan lisäksi luovutetun Porkkalan alueelta Espooseen. Kuten nyt, myös 1950-luvulla tarvittiin edullisia perheasuntoja yhä kasvavalle väkimäärälle ja Tapiolaa ryhdyttiin rakentamaan vuonna 1953 Heikki von Herzenin uudenlaisen puutarhakaupunkisuunnitelman pohjalta. Von Hertzen toimi myös Väestöliiton toiminnanjohtajana, jossa hänen johdolla mietittiin, miten Väestöliitto voisi aktiivisemmin edistää asuntopulasta kärsivälle Helsingin seudulle asuntojen rakentamista. Väestöliitto päätti ostaa Hagalundin maat ja perusti Asuntosäätiön vastaaman asuntorakentamisen suunnittelusta ja alueen rakennuttamisesta. Pertti Maisala arvioi kirjassa Espoo – oma lukunsa, että Asuntosäätiön tavoitteena oli muodostaa monipuolisesti palveleva yhdyskuntarakenne osaksi Tapiolan puutarhakaupunkia. Tapiolan kaltainen kaupunkirakenne oli aivan uutta Suomessa, eikä vastaavaa ole Maisalan mukaan myöhemminkään Suomessa toteutettu missään muualla samassa mittakaavassa. (Maisala 2008, s.48). Tapiolan rakentamisen synthyistoria ja uudenlainen puutarhakaupungin malli on antanut suunnan koko Espoon kaupunkirakenteelle.

Nykyisistäkin espoolaisista haluaisi asua pientalossa 82 %, ja onnistuneen asuinalueen kolme tärkeintä tunnusmerkkiä ovat asukkaiden arvioinnin perusteella hyvä sijainti, luonnontilaisuus ja rauhallisuus. (Malm-Grönroos ja Helminen-Halkola 2015, Hämäläinen ja Kangassalo 2015.)

Suureen asuntotarpeeseen Espoo vastasi tekemällä rakennusliikkeiden kanssa aluerakentamissopimuksia, jolloin asuntojen lisäksi saatiin samanaikaisesti päiväkoteja ja kouluja lapsiperheiden tarpeisiin. Toisin kuin Helsinki, Espoo ei omistanut maata, joten

aluerakentamissopimukset rakennusliikkeiden kanssa muodostuivat asuntotuotannon keskeiseksi keinoksi Espoossa. (Maisala 2008, s.66.)

Espoon uusi kaupunkikeskus olisi voinut luontevasti syntyä ja kasvaa Espoon keskiaikaisen kirkon ympäristöön, Turun radan varteen nykyiseen Espoon keskustaan, mutta sen sijaan uusi puutarhakaupunki päätettiin rakentaa Tapiolaan. Syynä saattoi olla Espoon kirkkoa ympäröivä maaseutumainen, maanviljelijäväestön asuttama kylä, joka ei houkutellut kaupunkimaiseen kaavoittamiseen. Matka Helsinkiin saattoi vaikuttaa pitkältä ja urbaani kaupunki etäiseltä, kun kaupunkimaisesta elämästä ei ollut vielä merkikään Espoon kirkon ympärillä. Joukkoliikenteen järjestämisen kannalta radan varsi olisi ollut optimaalinen rakentamisen alue, toisin kuin Tapiola, jonne ulottui kyllä Jorvaksentie, mutta ei raiteita. Espoon ja sen lähiöiden rakentamisen on kuvattu 1950-luvulla tapahtuneen uudisraivaamisen hengessä. Jorvaksentien valmistuminen ennen sotaa, Porkkalan alueen palautus vuonna 1956 ja Helsingin läheisyys antoivat pohjan kaupunkirakenteen kehittymiselle myös lounais-Espoossa. Lauttasaari oli liitetty Helsinkiin vuonna 1946 eli Helsingin laajetessa länteen myös Tapiolan liittämistä Helsinkiin on saatettu pitää mahdollisena. (*Lauttasaarensäätiö* 2018.) 1950-luvun lopulla Espoon valtuusto päättikin kaavoittaa aluekeskukset sekä Bemböleen Kuninkaantien varteen että Tapiolaan. (Maisala 2008, s.38)

### 3.2. Viiden kaupunkikeskuksen Espoo

Espoon kaupunki kuvaa verkkosivuillaan Espoon kasvua ensimmäisten 500 vuoden aikana hitaan kasvun ajaksi; vasta 1950-luvun alussa asukasmäärä ylitti 20 000 asukasta. Viimeiset vuosikymmenet Espoo on kasvanut voimakkaasti. Helsingin seudun asukasluku on viimeisen 60 vuoden aikana kaksinkertaistunut, kun Espoon väkiluku on samassa ajassa kymmenkertaistunut. (*Espoo. Kaupunginosat ja niiden kehittäminen* 2018.)

Espoota voi pitää monikeskuksisen verkostokaupungin malliesimerkkinä. Espoolla on viisi aluekeskusta, joihin sekä kauppa että julkiset palvelut yhä enemmän keskittyvät ja joita yhdistää raideliikenneverkko ja poikittaiset kehäväylät. Espooseen ei ole syntynyt yhtä tiivistä ja selkeää kaupunkikeskustaa, päinvastoin hallinnollinenkin keskus on vailla maamerkinä toimivaa kaupungintaloa ja vetovoimaista kauppakeskusta, puhumattakaan houkuttelevista kaupallisista palveluista. Arvioitaessa kaupunkirakenteen

vaikutusta Espoon ansioihin kestävän kehityksen kärkikaupunkina pitäisi arvioida kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista jokaisen aluekeskuksen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyyskannan kautta ja arvioida näin aluekeskuksen sisäisiä sosiaalisia ja fyysisiä muutoksia. Usein kuulee väitettävän Espoon olevan amerikkalainen auto-kaupunki eikä todellinen monikeskuksinen, verkostomainen kaupunki, sillä liikkuminen kaupunkikeskusten välillä tapahtuu pääasiassa omalla autolla, ei joukkoliikenteellä, kävellen tai pyöräillen.

Jos keskiaikaista kaupunkia voi kuvata tiukkakuorisena keitetynä munana, 1700–1900 -luvulla kaupunkirakenne oli laajentunut jo paistetun munan muotoon ja nykyään elinvoimainen kaupunki näyttää kartalla munakokkelilta; vertaus sopii hyvin myös Espoon kuvaamiseen. (Lapintie 2018, 49.)

Joukkoliikennekaupunkien kehittyminen alkoi, kun raitiovaunuliikenne alkoi yleistyä 1900-luvun alussa sisäisenä kantakaupunkien joukkoliikennemuotona. 1950-luvulta alkaen henkilöauton yleistymisen myötä alkoi muodostua autokaupunkeja, joissa palveluiden saatavuus edellytti omaa autoa eli kävely- ja joukkoliikennekaupungeista muodostui autokaupunkeja. Espoon verkostomaisessa kaupunkirakenteessa on ongelmia, jotka olisi voitu ratkaista paremmalla kaavoituksella. Esimerkkejä voi etsiä, vaikka Otaniemen kampusalueesta, joka on mekaanisesti, puumaisesti erillään Tapiolan kaupunkirakenteesta. Otaniemi olisi voitu hyvin suunnitella Tapiolan keskuksen yhteyteen vaikkapa kuten Cambridgen yliopistokampus, joka rikastuttaa ympäröivää kaupunkielämää. Espoo ei ollut koskaan muodostunut tiiviiksi kävelykaupungiksi vaan muodostui suoraan autokaupungiksi – kehitys, jota mm. Tapiolan rakentaminen raideliikenneyhteyden ulkopuolelle vahvisti. Autoistumisen myötä työmatkaan käytetty aika alkoi kasvaa, koska autolla ajettiin yhä pidempiä työmatkoja ja ruuhkat lisääntyivät henkilöautomäärän kasvaessa.

Ajattelun muuttuminen joukkoliikennettä suosivamman kaupunkirakenteen kannalle on ollut viime vuosina merkittävä. Syitä muutokselle on monia, kuten yhä lisääntyvä auto liikenteen ruuhkautuminen, maanhinnan nousun vaikutus maankäyttöön ja ilmastonmuutoksen uhka. Merkittävin ja konkreettisin toimenpide joukkoliikenteen edistämiseksi ja kestävän kehityksen vahvistamiseksi oli Espoon valtuuston päätös 25.9.2006 rakentaa länsimetro eli jatkaa metroa Helsingin Ruoholahdesta aluksi Matinkylään ja sieltä edelleen Espoonlahteen. Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteestä vastaava HSL:n

(Helsingin Seudun Liikenne) strategia pohjaa joukkoliikenteen suunnittelussa runkolinjamalliin, jossa raideliikenne ja runkobussilinjat muodostavat rungon, jota täydennetään liityntäliikenteellä. Kaupunkisuunnittelussa joukkoliikenteen huomioonottaminen uusia asuinalueita, kuten Pohjois-Espoon Histaa kaavoitettaessa on kasvanut. Histan kaavoittaminen ei ole edennyt, koska joukkoliikenteen palvelutason ei uskota olevan riittävän houkutteleva, ellei se perustu raideliikenteeseen.

Merkittävä oli myös etelä-Espoon yleiskaava, jossa pyrittiin vahvistamaan aluekeskuksia. Euroopan Alueiden komitean puheenjohtaja Markku Markkula, joka toimi 12 vuotta Espoon kaupunkisuunnittelulautakunnan puheenjohtajana, toteaa yleiskaavan suunnittelusta:

Tässä [yleiskaavan viimeistelyssä] ja metropäätöksessä ratkaiseva ja osin uusi näkemys oli vahvistaa useita aluekeskuksia niin, että ne houkuttelisivat enemmän työpaikkoja ja samalla tulisi tiiviimpää ja korkeampaa rakentamista, joka korostaisi kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen merkitystä sekä resurssitehokkuutta. Keskusten lähimaastoon sopisi hyvin myös tiiviitä pientaloalueita sekä avointa luontoa. Linjauksiimme kuului myös merellisen Espoon vahvistaminen Espoon brändiksi. Tavoitteenamme oli vahvistaa asukkaille miellyttävien luontoalueiden merkitystä sekä yhteisöllisyyttä. Monet näistä linjauksista konkretisoituivat myöhemmin poikikahallinnollisen ohjelmatyön seurauksena kestävän kehityksen neljäksi peruspilariksi: taloudellinen, ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. (Markkula 2018.)

Uusi paradigma on, että verkostomaisen, monikeskuksisen kaupungin kaupunkikeskus voi koostua esimerkiksi yritysten toimitiloista, monikansallisten yritysten pääkonttoreista ja startup-yritysten innovaatioalueesta, kuten Otaniemi ja Keilaniemi. Kaupunkikeskus voi olla myös Helsingin Itäkeskuksen kaltainen kauppapalveluiden keskittymä tai Vantaan Aviapoliksen kaltainen lentokenttään tukeutuva business-alue, jossa Jumbon kauppakeskus ja Flamingon viihdekeskittymä muodostavat erilaistuvia kaupunkikeskustoja. Jumbon kaltaiset kaupan keskittymät kuitenkin ovat vieneet asiakkaat Tapiolan kaltaisista meurmannilaiseen kaupunkisuunnitteluun pohjautuvista perinteisistä ostoskeskuksista. On uutta, että julkinen sektori on siirtänyt palveluitaan kaupallisten palveluiden perässä kauppakeskuksiin viemällä kirjastoja ja sosiaali- ja terveystalouden palveluita asiakkaiden helposti saavutettavaksi. Saavutettavuus edellyttää tietysti sujuvan joukkoliikenteen järjestämistä kauppakeskuksiin. Espoon Iso Omenan kauppakeskuksen kumppanuusmalli on ennakkoluuloton kokeilu saada saman katon alle niin julki-

set kuin kaupallisetkin palvelut. Yksityinen terveysasema tuottaa kunnalliset terveyssemapalvelut ja kirjasto on muuttunut monipuoliseksi lainaamoksi ja harrastus-, neuvonta- ja kohtaamispaikaksi. Isoissakin kaupungeissa, kuten Turussa, keskusta-alueet uhkaavat kuitenkin autioitua kaupallisten palveluiden siirtyessä joukkoliikenteen risteysasemille. Pohjois-Amerikassa lähiöiden ostoskeskusten suosio hiipuu taas verkkokaupan kasvamisen myötä. Lähiöiden segregaatiokehitystä on aktiivisesti torjuttava, sillä asuntojen hintakehitys polarisoituu laitojen ja keskustan välillä, mihin alueiden maine vaikuttaa merkittävästi. (Y-säätiön lausunto Eduskunnan asunto- ja ympäristöjaostolle 2017.) Samanlainen segregatio, joka on havaittavissa Espoon kaupunkikeskusten välillä, on löydettävissä usein myös niiden sisältä. Suomessa kaupunkien seutuistuminen yli niiden kuntarajojen on johtanut kuntien keskinäiseen kilpailuun. Esimerkiksi Oulun seudulla naapurikunnat ovat pyrkineet kasvamaan hyvien liikenneyhteyksien varrelle voidakseen kilpailla seudun asukkaista ja yrityksistä.

Metropolialueen kaupunkien intressit ovat erilaiset, mutta kunkin ydinajatus on luonnollisesti houkutella hyviä veronmaksajia. Espoon viiden aluekeskuksen malli on mahdollistanut pientalovaltaisen asumisen kaupunkikeskusten lähellä, ja samaan aikaan Helsinki etsii kipeästi lisää rakennusmaata asuntorakentamiseen. Metropolivaltuusto voisi olla toimiva tapa tehdä kaupunkien välistä kaavoitusyhteistyötä, mutta ainakin toistaiseksi se on kaatunut Helsingin aiheuttamaan pakkoliitospelkoon mm. Espoossa. Tutkimuksissa on havaittu mielenkiintoinen tieto, että mitä tiiviimmässä kaupunkirakenteessa asutaan, sitä todennäköisemmin ollaan monipaikkaisia eli vietetään viikonloput mökillä tai matkustetaan lomalle jonnekin luonnon rauhaan. Ihmisten tarvetta päästä vaihtamaan maisemaa vapaa-ajallaan ei näytä korvaavan palvelujen runsaus tai asumisen korkea laatu ja mukavuudet, sillä luonnonläheisyyden kaipuu on syvällä suomalaisen ympäristösuhteessa. (Adamiak et al 2015.)

Helsingin yleiskaavoittaja, arkkitehti Douglas Gordon totesi luennollaan (2014), että on etuoikeus asua alueella, jossa väkiluku kasvaa, ja kannusti käymään laajaa strategista keskustelua Helsingin metropolialueen tulevaisuudesta; tavoitteena tulee olla hiilineutraali metropoli. Gordonin mukaan smart city -kaupunkirakenteeseen sisältyy monikeskuksisuus ja tämähän on juuri Espoon kaupunkirakenteen ydin.

Monikeskuksinen kaupunki voi olla yhden kunnan sisäinen kuten Espoo tai se voi olla skaalaltaan kaupunkiseudun suuruinen, kuten käytännössä pääkaupunkiseudun neljä

kaupunkia Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen nykyisellään yhdessä ovat. Seudullinen monikeskuksisuus ei kuitenkaan toimi niin kauan kuin kuntarajat määrittävät myös sisäisen palvelurakenteen. Myös joukkoliikenteen suunnittelussa palvelukeskittymä on kyseisen kunnan alueella, vaikka kattavat palvelut löytyisivät lähempänä olevasta naapurikaupungin paikalliskeskuksesta. Esimerkiksi Espoon Kalajärven alueen luonteva palvelukeskittymä on Myyrmäessä, jonne kuitenkin ei ole tarjolla sujuvia joukkoliikenneyhteyksiä.

Espoon monikeskuksista kaupunkimallia pidetään kuitenkin monien mielestä toimimattomana, vaikka se ainakin teoreettisessa viitekehyksessä on havaittu varsin hyvin toimivaksi. Usein toistettu ja myös Gordonin esiin nostama väite, että Helsinkiin päivittäin ajavat henkilöautot tulisivat Espoosta ja ruuhkauttaisivat Helsingin kadut, on virheellinen. Henkilöautot tulevat pääasiassa kehyskunnista, joissa joukkoliikenteen palvelutaso ei ole riittävä ja siksi oman auton käyttö työmatkoilla on valitettavan usein ainoa vaihtoehto. (*Ajoneuvoliikenteen sujuvuus* 2018.) Gordonin mainitsemat muutosvoimat, taloudellinen kilpailukyky, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimivat joukkoliikenneyhteydet, ovat seudullisestikin arvioituna oikeat.

Haasteen Helsingin seudun joukkoliikenteen kehittämiseksi muodostaa kuntarakenne ja päättäjien erilaiset intressit, joita Helsingin seudun liikenne (HSL) yrittää yhteensovittaa, ottaa huomioon suunnittelussa ja lopulta toteuttaa kaikkia osapuolia tyydyttävästi. Kaupunkien halu subventoida joukkoliikenteen käyttöä ja kyky investoida infraan, kuten raiteisiin, ratkaisee joukkoliikenteen palvelutason ja houkuttelevuuden. Huonosta joukkoliikenteestä kärsivät kaikki, niin autoilijat kuin joukkoliikenteen käyttäjätkin ja myös päästövähennystavoitteet jäävät saavuttamatta.

### **3.3. Metron vaikutus Espoon monikeskuksiseen kaupunkirakenteeseen**

On mielenkiintoista, että työmatkaan käytettävä tunnin matka-aika on säilynyt vuosisatoja samana, aina metsästyksen varassa elävän yhteiskunnan ajoista nykypäivään asti. (Marchetti 1994.) Kaupunkijärjestelmämallit kuten Leo Kososen *walking city*, *transit city* ja *car city* kaupunkisuunnittelun pohjana auttavat tunnistamaan mitä tavoitellaan. (Newman ja Kenworthy 2016.) Myyrmäki on Leo Kososen mukaan hyvä joukkoliikennekaupunginosa ja Tapiola muuttuu läpiajettavasta kaupunginosasta metron varaan tukeutuvaksi kaupunkikeskukseksi. (Kosonen 2014.)



Markku Markkula linjaa:

Halusimme vahvistaa Espoon rakennetta useiden pienten ja keskikokoisten kaupunkien verkostona, joilla jokaisella on jatkuvasti vahvistuvat palvelu- ja työpaikkakeskukset ja joita toisistaan erottavat metsäiset ja puistomaiset vyöhykkeet. Tiiviisti rakennettu asumiseen painottuva nauhakaupunki, jonka ytimenä olisi Helsingin keskusta olisi ollut toinen bussiliikenteeseen perustuva päävaihtoehto (Markkula 2018).

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen osalta keskeinen kysymys ovat infrakustannukset, kun länsimetron, kaupunkiradan ja kehäradan kustannusjakoa ja vaikutusta lipunhintaan sovitellaan kuntien kesken. Arjen valinnat tehdään olemassa olevan joukkoliikenteen perusteella ja liikennejärjestelmien muutosten pitäisi tukea arjen sujuvuutta, ei vaikeuttaa. Raideliikenteeseen perustuvan joukkoliikenteen jatkuvuuteen luotetaan, toisin kuin kumipyöräliikenteeseen, jossa aikataulu- ja reittimuutokset voivat hankaloittaa tai tehdä mahdottomaksi totutut koulu-, työ- ja harrastusmatkat. Länsimetron rakentaminen nosti asuntojen hintoja metroasemien läheisyydessä, koska joukkoliikenteen korkean palvelutason ja pysyvyyden uskotaan houkuttelevan uusia asukkaita, tuovan parempia palveluita ja lisäävän työpaikkoja. Länsimetron joukkoliikenteeseen tuoma muutos vaikuttaa kuitenkin olevan ennakoitua suurempi. Matka-ajat Helsingin keskustaan ovat pidentyneet, vaihdot metroasemalta liityntäliikenteeseen osoittautuneet hankaliksi ja liityntäliikenteen tarjonta riittämättömäksi. Olisiko Espoon kaupunkirakenne kuitenkin sopivampi bussiliikenteelle kuin raskaalle raideliikenteelle, jossa liityntälinjojen vuoroväli ja mutkittelevat reitit ärsyttävät matkustajia? Tukeeko metron jäsentämä kaupunkirakenne kestäväää kehitystä, jos perheet joutuvat siirtymään takaisin yksityisautoiluun joukkoliikenteen joustamattomuuden takia?

### 3.4. Päätelmät

Keskiaikaisen kaupungin juurille syntynyt kaupunki kasvoi ja kehittyi kirkon ympärille, josta säteittäiset väylät vievät keskustasta nukkumalähiöön. Espoon sijainti Helsingin vieressä houkutteli rakentamaan puutarhakaupungin Tapiolaan, mutta ei pakottanut siirtämään hallinnollista keskusta pois Muuralasta, Kuninkaantien varrelta, keskiaikaisen tuomiokirkon vierestä. Näin oli syntynyt perusta monikeskuksiselle Espoolle, joka tarvitsi kasvaakseen valtaväylät yhdistämään kaupunkikeskukset toisiinsa. Hajanainen kaupunkirakenne ja eriytyneet aluekeskukset synnyttivät vahvan kotiseutuidentiteetin,

mutta myös varsin kattavat palvelut aluekeskuksiin. Espoon muutosta kohti kestävämpää kaupunkirakennetta on ohjannut kaavoitus, mutta myös kaupungin asukkaat, joille lähiluonto, vesistöt rantaraitteineen ja väljä kaupunkirakenne ovat muodostaneet tärkeimmän syyn asua Espoossa.

Espoon valinta Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi yllätti sekä Espoon päättäjät että virkamiehet, mutta myös kestävyyttä arvioivat tutkijat, sillä perinteisten näkemysten mukaan Espoo on amerikkalaistyyppinen autokaupunki, ei kestävä kehityksen edelläkävijä. Kestävyyttä voidaan mitata monella mittarilla, voidaan arvioida saavutuksia tai innovatiivisuuden tasoa pyrittäessä kohti tavoiteltavaa muutosta. Myöhemmin kuvaan tutkimuksessani sitä, millä mittareilla Espoo on arvioitu Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi.

## 4. Valtionhallinnon poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät esimerkkinä Espoossa

Arvioitaessa niitä vaikutteita, jotka käynnistivät Espoon poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat, on syytä selvittää valtionhallinnon politiikkaohjelmien tavoitteita ja saavutuksia. Espoon poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät perustettiin samaan aikaan, kun valtionhallinnon politiikkaohjelmista oli jo saatu kokemuksia, joten Matti Vanhasen hallituksen uudenlaista poliittista kulttuuria hakeva toimintamalli toimi esimerkkinä Espoollekin. Espoon ohjelmatyön malli vertautuu valtionhallinnon politiikkaohjelmiin, joten toimintamallien vertailusta voi päätellä niiden tuloksellisuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

### 4.1. Valtionhallinnon politiikkaohjelmien arviointi

Valtionhallinnossa toteutettiin Matti Vanhasen I hallituskaudella, vaalikaudella 2003–2007, neljä hallituksen politiikkaohjelmaa: tietoyhteiskuntaohjelma, työllisyysohjelma, yrittäjyyden politiikkaohjelma ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Vanhasen toisella kaudella (2007–2011) jatkettiin kolmella politiikkaohjelmalla: työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Politiikkaohjelmilla pyrittiin poikkihallinnolliseen ja eri toimialat yhteensovittavaan toimialojen rajat ylittävään yhteistyöhön.

Politiikkaohjelmaryhmien tavoitteena oli hallitusohjelman toimeenpanon ja hallinnonalojen välisten politiikkatoimien edistäminen. Politiikkaohjelmilla ei pyritty saavuttamaan valtiontalouden kannalta taloudellisia hyötyjä, vaan tehostamaan ja monipuolistamaan ministeriöiden valmistelu- ja ohjaustyötä. ”Ne ovat ennen kaikkea poliittisen ohjauksen keinoja, joita voidaan käyttää monin eri tavoin poliittisesta tahdosta riippuen” (Heinämäki 2012, s. 7). Politiikkaohjelmien sääntely oli jätetty varsin väljäksi, joten myös niiden onnistumista tehtävässään on arvioitava väljästi ja huomioitava, että arviot voivat olla tulkinnanvaraisia tarkastelunäkökulmasta riippuen. Politiikkaohjelmia voi pitää sateenvarjonomaisina, koska niiden alle voidaan koota hyvin erilaisia toimenpiteitä ja tavoitteita, mutta vapaasta toimintakehyksestä huolimatta ohjelmille on asetettu tulostavoitteita. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010.)

Politiikkaohjelmien perustamista pidettiin tarpeellisenä, koska mm. OECD:n raportissa Suomen hallintokulttuuria pidettiin siiloutuneena eli eri toimialojen välistä yhteistyötä tehdään vähän ja hallinnonväliset rajat ovat jyrkkiä. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s. 7.) Politiikkaohjelmien ei kuitenkaan katsottu onnistuneen kovin hyvin tehtävässään. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen (212/2010) mukaan: ”Näyttää kuitenkin siltä, että ohjelmat eivät ole saaneet niille alun perin kaavailtua roolia valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjettivalmistelua integroivana instrumenttina.” (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s. 7–8.) Tarkastusvirasto kritisoi politiikkaohjelmien ohjausvaikutuksen jääneen vähäiseksi ja merkittävää vajetta löydettiin ohjelmajohdon riittämättömistä vaikutuskeinoista, mitä kaikkea se sitten tarkoittaakaan (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s. 7–8). Espoossa poikkihallinnollisten ohjelmien tuloksia on seurattu ja arvioitu vuosittain valtuustossa. Eri ohjelmaryhmien tuloksellisuuden välillä on oman arvion mukaan ollut sekä tavoitteen asettelun, resurssien että saavutusten osalta merkittäviä eroja.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksessa vuodelta 2010 arvioidaan politiikkaohjelmien johtopäätöksiä ja erityisesti terveyden edistämisen ohjelman toteutusedellytyksiä. Politiikkaohjelmien todetaan olevan sisällöltään hyvin erilaisia, mutta ne ovat kuitenkin melko samanlailla varusteltuja ja organisoituja. ”Ohjelmien pääasiallinen vaikutuskeino on informaation levittäminen, eri tason päättäjien lobbaus ja tärkeinä pidettyjen linjausten markkinointi” (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010). Yhteistä monille politiikkaohjelmien hankkeille on toimenpiteiden samankaltaisuus ja se, että toimenpiteitä on voitu aloittaa jo ennen ohjelman käynnistämistä. Valtionhallinnon politiikkaohjelmia ohjataan ministeri- ja virkamiestyöryhmien avulla, joiden tukena voi toimia myös laajapohjainen neuvottelukunta, jonka ”tarkoituksena on toimia tiedotuskanavana ja sitouttaa eri toimijoita ohjelman tavoitteisiin” (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s. 120). Politiikkaohjelmilla on ollut käytettävissään samansuuruiset määrärahat eivätkä ohjelmat ole voineet juurikaan vaikuttaa omaan tai oman toimialansa rahoitukseen (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s. 121). Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan politiikkaohjelmiin ja niiden tavoitteisiin on suhtauduttu myönteisesti ja se katsoo tarkastuskertomuksessaan ohjelmien edis-

täneen verkostoitumista ja synnyttäneen uusia keskustelutilaisuuksia. Tuloksellisuustarkastuksessa saatiin siis politiikkaohjelmista esiin myös positiivisia tuloksia, vaikka kailta osin palaute ei ollutkaan kiittävää.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastelussa arvioidaan politiikkaohjelmien perusluonnetta ja määritellään myös vaikutuskeinoja. Poliitiikkaohjelmien puutteiden arvioitiin johtuvan niille asetetusta roolista ja ohjelmasisällöstä. Osasyynä puutteisiin katsottiin olevan ohjelmatyöhön osallistuneiden alhainen aktiivisuus ja heikot edellytykset toteuttaa ohjelmaa. Varsinaisessa toteuttamisessa ohjelmien katsottiin onnistuneen odotusten mukaisesti. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s.123.) Tarkastusvirasto ei pyrkinyt selvittämään, vahvistivatko politiikkaohjelmat poliittista ohjausta, mutta arvioinnissa kuitenkin todetaan, että ohjelmilla ei ollut merkittävää vaikutusta poliittiseen ohjaukseen. Tämä on tietysti ymmärrettävää, sillä ohjelmien tarkoituksena oli nimenomaan toimia väylänä hallitusohjelmassa asetettujen poliittisten tavoitteiden toimeenpanossa, ei niinkään itse olla asettamassa tavoitteita poliittiselle toiminnalle. Espoon vuosien 2013–2017 strategia valmisteltiin valtuuston hyväksyttäväksi ensimmäisen kerran Espoo-tarinan muodossa. Espoo-tarina on valtuuston virallisesti hyväksymä, legitiimi ja demokraattisesti päätetty strategia. Espoo-tarinaa toteutetaan mm. poikkihallinnollisten ohjelmaryhmien kautta. Ohjelmaryhmät kattavat kaupungin eri toimialat ja tarinamuotoisesta strategiasta johdettiin kaupungin talousarvio ja taloussuunnitelma. Toimialojen tehtävänä oli johtaa oma strategiansa ja omat tavoitteensa näistä yhteisistä valtuustokauden tavoitteista.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa on arvioitu varsin yksityiskohtaisesti valtionhallinnon politiikkaohjelmia ja tietysti myös niiden tuloksellisuutta. Arvioitaessa ohjelmien tuloksellisuutta on havaittu kolme keskeisesti vaikuttavaa tekijää: tavoitteiden ja niiden toimeenpanon tarkka rajaaminen, ohjelmatyössä mukana olevien kumppaneiden roolin ja myös vastuun määrittäminen. Tuloksellisuuden kannalta on merkittävää, onko tavoitteena toimeenpanna jo aiemmin asetettuja tavoitteita vai ideoida aivan uusia toimintatapoja ja kehittää uusia toimeenpanon käytänteitä. Poliitiikkaohjelman tehtävänä voi olla myös viestinnän vahvistaminen ja uusien viestintäkanavien hakeminen. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s.124.) Raportin mukaan samansuuruisten määrärahojen varaaminen kaikille politiikkaohjelmille ei ole mahdollistanut omaan budjetointiin perustuvaa rahoituksen suunnittelua, joka on johtanut siihen, että ohjelmille on jäänyt tai muodostunut lähinnä

”tiedottajan, seuraajan ja tiedon kokoojan rooli” (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s. 125). Ohjelmajohtajat ovat tiukasta aikataulusta johtuen joutuneet kokoamaan varsin lyhyessä ajassa hallitusohjelmasta johdetut ja budjettineuvotteluissa tarvittavat esitykset. ”Pahimmillaan se aiheuttaa epätietoisuutta siitä, missä ja kenen ohjauksessa käytännön toimeenpanotehtäviä lopulta toteutetaan” (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, s.79).

Valtionhallinnon politiikkaohjelmat ovat olleet lähtökohtana Espoon poikkihallinnollisia ohjelmaryhmiä perustettaessa. Espoossa vaatimukset luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien kasvattamiseksi mm. ottamalla käyttöön pormestarimalli, olivat kariutuneet. Luottamushenkilöiden välisissä keskusteluissa (mm. Markku Markkula ja Sirpa Hertell) etsittiin sopivia malleja ja päädyttiin esittämään poikkihallinnollisia ohjelmaryhmiä, joiden tehtävänä oli edistää Espoon strategiaa sellaisissa hankkeissa, joissa poikkihallinnollisella yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa parempi tulos kuin perinteisellä toimialakohtaisella lautakuntamallilla.

Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän loppuraportissa ohjelmakaudelta 2013–2017 arvioitiin, että ohjelmatyössä onnistuttiin mm. verkostomaisessa toimintatavassa ja yhteistyössä yritysten ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Kehitettävää arvioitiin olevan mm. hyötytavoitteiden koostamisessa toimenpiteiksi, jotta voitaisiin tunnistaa potentiaaliset kumppanit kattavammin. Ohjelmatyön avoimuuden arvioitiin lisänneen kuntalaisten ja luottamushenkilöiden kiinnostusta ohjelmatyötä kohtaan, mutta tavoitteita tulee konkretisoida entistä selkeämmiksi. Palaan seuraavissa luvuissa tarkemmin Espoon poikkihallinnollisen ohjelmatyön arviointiin.

## 5. Organisoitumisen mallit, niiden vahvuudet ja soveltuvuus globaalien ilmastotavoitteiden edistämiseen kuntatason päätöksenteossa

Tutkimuksessani vertaan Espoon poikkihallinnollisen ohjelmatyön avulla saatuja tuloksia globaalien ilmastotavoitteiden edistämisessä kuntatason päätöksenteossa. Maakuntamalliin siirryttäessä on erittäin ajankohtaista arvioida kestävän kehityksen päätöksenteko-organisaation uudistamista vastaamaan tehokkaammin yhä kasvaviin ja muuttuviin paikallistason ympäristöongelmiin ja ilmastomuutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Espoon poikkihallinnollisen ohjelmajohtamisen mallin lisäksi arvioin pintapuolisesti Turun kaupunginvaltuuston hyväksymää strategisen johtamisen mallia kestävän kehityksen ja asetettujen ilmastotavoitteiden osalta. Suomen kuuden suurimman kaupungin johtamismallit ovat kaikki jossain määrin erilaisia. Turku on juuri päivittänyt strategiansa hiilineutraaliustavoitteiden osalta samaan kunnianhimoiseen tavoitteeseen kuin Espoo, mutta erilaisen kehittämismallin pohjalta.

### 5.1. Kestävä kehitys ja talous

Kestävän kehityksen määritelmä pohjautuu Norjan pääministerin Gro Harlem Brundtlandin johtaman YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomission antamaan raporttiin vuonna 1987. Käsite julkistettiin globaalisti kuitenkin vasta vuonna 1992, kun Rio de Janeirossa järjestettiin YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi ja hyväksyttiin julistus, jonka mukaan ”ihminen on keskeisessä asemassa pyrittäessä kestävään kehitykseen. Hänellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon kanssa. Oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.”

Ympäristölainsäädännössä on kestävää kehitystä pyritty täsmentämään ns. tavoitesäännösten avulla, joiden tavoitteena on määritellä ihmisen toiminnalle sekä rajaehdot että velvoitteet, mutta myös turvaamalla luonnonvarojen riittävyyden tuleville sukupolville. (Tieteen termipankki: kestävä kehitys 2018.)

Suomessa kestävän kehityksen tulkintaa käsiteltiin mm. professori Pentti Malaskan johtamassa työryhmässä, jossa korostettiin kolmea ulottuvuutta, ympäristötaloudellista, yhteiskunnallista ja kulttuurista (Mitä on kestävä kehitys 2018).

Ympäristöministeriön mukaan ”taloudellinen kestävyys on sisällöltään ja laadultaan tasapainoista kasvua, joka ei perustu pitkällä aikavälillä velkaantumiseen tai varantojen hävittämiseen” (*Mitä on kestävä kehitys* 2018). Taloudellinen kestävyys on edellytys kuntien ja kaupunkien selviytymiselle muuttuvassa maailmassa. Viimeaikaiset globaalit muutokset, kuten maahanmuutto, ilmastonmuutos ja Euroopassa väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen heikkeneminen asettavat kuntapäätäjät yhä kasvavien taloudellisten haasteiden eteen. Kestävä taloudellinen kasvu turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet huomioiden kuitenkin ekologisesti kestävä kehityksen välttämättömyyden.

Kestävä kehityksen tulkittiin pitkään tarkoittavan pääasiassa ekologista kehitystä, kuten luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Kun kestävä kehityksen määritelmäksi vakiintui sosiaalisesti, taloudellisesti, ekologisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys, alkoi kestävä kehityksen merkitys mm. Espoon päätöksentekijöiden joukossa kiinnostaa muitakin kuin ympäristöliikkeen piirissä aktiivisesti toimivia luottamushenkilöitä. Ennen poikkihallinnollisten ohjelmaryhmien ja Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän perustamista kestävä kehitystä koskevat päätökset tehtiin Espoossa pääasiassa ympäristölautakunnassa. Valtuuston strateginen ohjaus valtuuston hyväksymässä strategiassa vuosille 2010–2013 ei kohdentunut ilmastomuutoksen torjuntaan, mutta kestävä kehityksen tavoitteet mainitaan ”palveluja tuottaessa ja hankittaessa” sekä todetaan, että: ”kaupunki luo edellytyksiä erityisesti opiskelijoiden ja tutkijoiden asettumiselle ja juurtumiselle Espooseen kiinnittämällä erityistä huomiota asumisen kehittämiseen ja joukkoliikenteen parantamiseen kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti” ja että ”kaupungin elinvoimaisuutta on vahvistettu eheyttämällä kaupunkirakennetta kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti”. (Espoo-tarina. Kestävä Espoo 2018.) Vasta kestävä kehityksen poikkihallinnollisen ohjelmatyön alkaessa alkoi myös taloudellisesti kestävä kehitys näkyä strategisissa linjauksissa ja aivan uudella tavalla kumppanuuksissa, joita syntyi yritysten kuten Fortumin kanssa. (Kestävä Espoo -kehitysohjelma 2018.)

Tutkimuskysymykseni on ”Lisääkö poikkihallinnollisuus kuntien päätöksenteon tehokkuutta kestävä kehityksen strategisessa ohjauksessa ja ilmastonmuutoksen torjunnan sopimusten toimeenpanossa?” Lähtöoletus on, että poikkihallinnollisuus muuttaa päätöksentekijöiden roolia, tiivistää yhteistyötä eri toimijoiden kanssa ja muuttaa demokraattisen päätöksenteon toimintakulttuuria ja rakennetta. Kiinnostavaa on se, minkälainen tapahtuva muutos on ja miten, miksi ja missä se tapahtuu.



## 5.2. Kestävä kehitys kunnan strategiassa

Strategiaa voidaan määritellä monella tavalla. Ayelet Baronin (2004) mukaan strateginen suunnittelu määrittää, mihin organisaatio on menossa seuraavien vuosien kuluessa, kuinka organisaatio pääsee päämääräänsä ja kuinka se tietää, onko päämäärä saavutettu vai ei (Eskelinen 2009, s.14).

Kunnallisessa päätöksenteossa kaupungin- tai kunnanvaltuusto johtaa koko kuntakonsernia, asettaa konsernille strategiset päämäärät ja määrittää strategian toimeenpanoon varatuista resursseista vuosittaisessa budjetissaan. Kuntastrategiassa on kuntalain 37 §:n mukaisesti huomioitava mm. elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategia on päivitettävä valtuustokausittain huomioiden myös toteutumisen arviointi ja seuranta (Kuntalaki 37 §).

Strategisuus on aina poikkihallinnollista, sillä strategiassa hahmotellaan tulevaa toimintaa ja asetettuja tavoitteita kokonaisuuksien kautta. Voisiko kaupungin tai kunnan lautakunnalle ylipäättään asettaa tavoitteeksi lisätä tehokkuutta kestävän kehityksen strategiassa ohjauksessa, sillä kaupungin strategiset tavoitteet asettava valtuusto ylittäisi silloin toimivaltarajansa delegoimalla tehtäviä alemmalle päätöksenteon tasolle? Kestävän kehityksen toimialat ylittävää strategista yhteistyötä ei Espoossa aikaisemmin ollut, koska ei ole ollut poikkihallinnollista työtäkään. Toisaalta lautakunnan vastuulle ei kuulu muutosjohtaminen, jota strategisessa ohjauksessa kuitenkin tarvitaan. Lautakunnat, kaupunginhallitus ja valtuusto tyypillisesti käsittelevät vain päätösasioita. Päätösten toimeenpanoa ja toteutusta ei seurata, eikä niihin palata uudelleen, sillä päätöksenmukainen ratkaisu toimeenpannaan sellaisenaan. Luottamushenkilöiden mahdollisuus saada tietoa tekemiensä päätösten vaikutuksista ja vaikuttavuudesta tapahtuu tarkastuslautakunnan tekemässä vuosittaisessa arviointikertomuksessa ja tietysti myös kuntalaispalautteen muodossa. Talousarviosta päätettäessä päätetään myös seurannasta asettamalla mittareita arvioinnin tueksi. Tarkastuslautakuntien tehtävänä on arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumista vuosittaisessa arviointikertomuksessaan. Tilinpäätöksen lisäksi arvioidaan myös sitä, miten palveluiden järjestämisessä on onnistuttu.

Lautakunnissa päätetään kunnallisessa päätöksenteossa myös ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen tähtäävät päätökset. Tulosityksikköjen kautta ilmastotyö voidaan jakaa niille kuntaorganisaation eri toimijoille, joille asianomainen toimenpide kuu-

luu. Espoossa ympäristölautakunta (YLA) toimii kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena ja huolehtii ympäristönsuojelusta ja valmistelee ehdotuksen ympäristönsuojeluohjelmaksi ja huolehtii sen seurannasta. (Ympäristölautakunta). Vastaavasti Turussa ilmastotoimenpiteistä päätti aikaisemmin kaupunkiympäristölautakunta, jonka vastuulle kuuluu mm. liikenteen ja yleisten alueiden suunnittelu ja luonnonympäristön tilan seuranta. (Turku. Kaupunkiympäristölautakunta 2018). Edellinen strategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 23.6.2014 ja tämä strategiakokonaisuus pohjautui kaupunginvaltuuston 25.3.2013 § 66 vahvistamaan strategiahierarkiaan, jonka ytimenä olivat visionomainen kaupunkitason päästrategia (kaupunkistrategia) ja sitä täsmentävät kaksi strategista ohjelmaa: Hyvinvointi ja aktiivisuus sekä Kilpailukyky ja kestävä kasvu. Turun kaupungin strategiassa määriteltiin, että ”Ilmastomuutoksen myötä energiatehokkuuden ja uusiutuvien energiaratkaisujen lisääminen kaupunki-infrastruktuurin rakentamisessa on entistäkin tärkeämpää.” (Turku. Strategiset ohjelmat 2018.) Turun kaupunki toteuttaa ilmasto- ja ympäristöohjelmaansa strategialuonteisilla ohjausasiakirjoilla, jotka on jaettu lakisääteisiin ja muihin asiakirjoihin, ja niitä voidaan päivittää vuosittain tarpeen mukaan. Vuosina 2009–2012 oli voimassa valtuustoryhmien keskinäisellä sopimuksella päätetty ilmasto- ja ympäristöohjelma, jonka valtuusto oli ohjeellisena hyväksynyt.

Valtuustokaudella 2013–2017 Turun ohjelmarakennetta muutettiin niin, että mahdollisimman paljon kestävästä kehitystä koskevaa valmistelua pyrittiin saamaan kaupunkistrategiaan ja sen alaisiin strategisiin ohjelmiin niin, että ei tarvittaisi erillisiä ohjelmia. Ilmastomuutosta koskevat asiat sisällytettiin näihin strategisiin ohjelmiin, kuten hiilineutraaliustavoite 2040 (Turku. Kaupunkistrategia 2018).

Turun kaupunginvaltuusto päätti strategian päivittämisestä kokouksessaan 16.04.2018 siten, että Turku aikoo olla hiilineutraali vuoteen 2029 mennessä. Tavoitteeseen on tarkoitus päästä yleisesti kaupunkialueilla tunnetuilla keinoilla eli lisäämällä uusiutuvan energian käytön osuutta ja vähentämällä liikenteen synnyttämiä hiilidioksidipäästöjä. Turun päätöksenteko-organisaatiossa ilmastoon liittyvät pienemmän mittakaavan asiat ovat osittain kaupunkiympäristölautakunnan alla, vahvempi päätösvalta on kaupunginhallituksella ja sen alaisella kaupunkikehitysjäostolla.

Turussa ei siis siirrytty Espoon tapaan ohjelmajohtamisen malliin, vaan päätösvaltaa ilmastokysymyksissä on ohjattu kaupunginhallitukselle ja sen alaiselle jäostolle. Turun Smart and Wise -hankkeessa on viisi painopistealuetta, joista yksi on hiilineutraalius ja

resurssiviisaus muiden ollessa palvelujen ohjaus ja digitaaliset palvelut, turvallisuus, kaupunkisuunnittelu, liikenne ja liikkuminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Smart and Wise -hankkeen voisi arvioida vastaavan Espoon poikkihallinnollisia ohjelmaryhmiä, mutta Turussa kuitenkin yhteen hankkeeseen on koottu kaikki kehittämishankkeet. Oleellisin ero vaikuttaa kuitenkin olevan siinä, että Turussa ohjausryhmään ei kuulu luottamushenkilöitä, sillä jäsenet edustavat Turun kaupungin virkahenkilöitä, Turun Yliopistoa, VTT:ta ja Turku Science Parkia. Yhdeksän hengen ohjausryhmään on mah-  
tunut mukaan vain yksi nainen, joten Turussa ei ole nähnyt tarpeelliseksi noudattaa tasa-  
arvolain henkeä tässä virkamiesvetoisessa ohjausryhmässä ja valita jäseniksi vähintään  
40 % kumpaakin sukupuolta. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 4 a§.)

Turun uudessa strategiassa ”Turku 2029 – pohjoisen Itämeren kiinnostavin kaupunki” viitataan kestävän kehityksen tavoitteisiin kahdeksassa kohdassa ja ilmastonmuutokseen neljä kertaa. ”Ohjelmarakenteen kokonaistavoitteena on kestävästi kehittyvä ja tasapainoinen Turku.” Edellisessä strategiassa, 2009–2013, ohjelmat edustivat ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä. Uudessa strategiassa sen sijaan Smart and Wise Turku -hankkeen toimeenpano-ohjelma toteuttaa hiilineutraaliuden ja resurssiviisauden tavoitetta. (Turku. Kaupunkistrategia 2018.)

Kunnat voivat vapaasti, mutta tietysti kuntalain velvoitteet huomioon ottaen, järjestää miten haluavat kunnan vastuulle kuuluvat palvelut. Uudenlaisia toimintamalleja tarvitaan erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla, jossa verotulot eivät riitä kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseen ilman velkaantumista. Ylimmän päättävän toimielimen eli kaupunginvaltuuston sitouttaminen kaupungin strategiaan luo toimivan pohjan koko kaupunkikonsernin johtamiselle. Kaupunginvaltuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden yhteydet kuntalaisiin edistävät strategian toimeenpanoa myös ruohonjuuritasolla. Jos strategiseen valmisteluun ei oteta luottamushenkilöitä aktiivisesti mukaan, voidaan menettää koko strategian vaikuttavuus.

”Varmistamalla, että valintojen taustalla ovat selkeästi kuvatut ja mitattavissa olevat hyödyt, valtuusto kykenee arvioimaan tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tarvittaessa korjaamaan päämääriä ja linjauksia. Strategian omistajuus yhdistettynä kaupungin toimintamallia ja johtamisjärjestelmää koskevien periaatteiden omistajuuteen antaa kaupunginvaltuustolle vahvan perustan kaupunkikonsernin johtamiselle” (Turku. Strategiset ohjelmat 2018).

### 5.3. Organisoitumisen mallit

Ilmastotoimenpiteiden toimeenpanosta vastaavat Espoossa ainakin välillisesti kaikki lautakunnat, mutta yhdenkään lautakunnan strategisena tavoitteena ei ole ilmastonmuutoksen torjunta, vaikka oletettavasti kaikki lautakunnat ottavat toiminnassaan huomioon ilmastonmuutoksen torjunnan ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen. Silloin kun ilmastasioista päätetään perinteisessä lautakuntamallisessa päätöksenteossa, se edellyttää, että kaupunginjohtaja vastaa ilmastotyöstä, jotta organisaation hierakkinen toimintatapa saadaan koottua yhteen ja kokonaisvastuulle on tunnistettu vastuutaho. Eri kumppaneiden kanssa tehtävissä sopimuksissa on yleensä molemmilta sopimusosapuolilta yksi allekirjoittaja ja sen täytyy olla virkavastuultaan sellainen henkilö, jolle asemansa perusteella kuuluu kokonaisvastuu sopimuksen piiriin kuuluvista taloudellisista ja toiminnallista vastuista. Siten myös hierarkkinen organisaatio joutuu päättämään vastuusta siten, että kokonaisvastuulle on nimetty selkeä vastuunkantaja.

Kaupunkiorganisaation pitää tarvittaessa kyetä uudelleen organisoitumaan olemassa olevien ja uusien haasteiden edessä. Kestävän kehityksen edistäminen ja ilmastotyö poikkeavat perusorganisaation toimintatapa- ja toimivaltarakenteista. Tyypillisesti kaupungit organisoivat esimerkiksi matkailun edistämisen yritysmuotoiseksi, jotta kaupungissa toimivia matkailuelinkeinoa edistäviä yrityksiä voidaan ottaa osakkaaksi kumppanuusyhteistyöhön.

Myös pääkaupunkiseudun yhteinen joukkoliikenne on organisoitu kuntayhtymän kautta toteutettavaksi. Moni taide- ja kulttuuritarjontaa tarjoava taho tai esimerkiksi Smart & Clean -tavoitteita edistävä toimija toimii säätiöpohjalta kuten Sitran Smart & Clean -säätiö. Kaupunki voi myös edistää omia tavoitteitaan olemalla jäsenenä yhdistyksessä, kuten Uudenmaan virkistysalueyhdistyksessä. Miten kaupungin kannattaisi organisoitua kestävän kehityksen työn tehokkaassa toimeenpanossa? Esimerkiksi Smart & Clean -säätiö tekee tiivistä yhteistyötä suoraan kaupunginjohtajien kanssa, sillä hallituksessa tai hallintoneuvostossa ovat edustettuina kaikki pääkaupunkiseudun ja Lahden kaupunginjohtajat. (Smart & Clean. Ihmiset 2018.)

Edellä mainittujen yhtiömuotoisten organisaatioiden lisäksi kaupungin, kunnan tai maakunnan sisäiset organisoitumismallit ovat mahdollisia. Tällöin ei perusteta erillistä osakeyhtiötä ja rekisteröidyt oikeussubjektina, joka suorittaa oikeustoimia, vaan toiminnan painopisteenä on muutosjohtaminen. Kaupunkikonsernin johtamisessa on aivan

viime vuosina tutkittu myös duaalimallin vahvuuksia ja heikkouksia. Itä-Suomen yliopiston ”Johtamisen duaalimalli kuntien sosiaali- ja terveystaloudessa” -tutkimushankkeessa pyritään tuottamaan tietoa ”johdon ja kunnan poliittisen johdon keskinäisestä vuorovaikutuksesta ja sen onnistumista edistävästä tekijöistä”, jota Vuokko Niirasen, Minna Joensuun ja Mika Martikaisen Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimuksessa ”Millä tiedolla kuntia johdetaan” on selvitetty. (Johtamisen duaalimalli kuntien sosiaali- ja terveystaloudessa -tutkimushanke 2018.)

Päätöksenteon hitautta ja epävarmuutta voidaan pitää heikkoutena ja osallisuutta ja läpinäkyvyyttä vahvuutena. Muutosjohtamisessa on tärkeää, että molemmat hallintomuodot, valmistelu ja päätöksenteko, ovat sitoutuneet siihen. Yhteinen valmistelutyö tavoitteiden tunnistamiseksi ja asettamiseksi tukee muutosjohtamiseen sitoutumista ja siinä onnistumista.

Kestävän kehityksen haasteet muodostavat laajoja kokonaisuuksia, joissa kaupunki ei yksin ole toimijana eikä ratkaisun mahdollistajana. Muutosjohtaminen pitää nähdä kumppaneiden kanssa tapahtuvana yhteisenä verkostomaisena kehitystyönä, jolla haetaan konkreettisia tuloksia. Tämä edellyttää yhteisiä tavoitteita ja luottamusta yhdessä toimimiseen. Kestävän kehityksen työllä on globaali näkökulma. Tavoitteena on maapallon tasoisesti toimia niin, että myös tulevilla sukupolvilla on vähintään samat inhimillisen elämän mahdollisuudet kuin meillä. Kaupunkien kestävän kehityksen työ siis kytkeytyy tähän kokonaisuuteen. Ilmastotyölläkin on sama globaali tavoite: vähentää kasvihuonekaasujen kasvua ja siten hillitä ilmaston lämpenemistä ja mahdollistaa elämän jatkuminen maapallolla.

Kestävän kehityksen työssä on oleellista se, että se kytkeytyy globaaliin näkökulmaan. Kestävän kehityksen työ ei ole irrallista, vaikka tekeminen voidaankin kaupunkiorganisaatiossa nähdä irrallisena. Kaupungit siis ikään kuin omalla työllään liittyvät osaksi globaalia kestävän kehityksen työtä. Kuntalain mukaisessa kaupunkiorganisaatiossa tämä globaali ulottuvuus yleensä kuitenkin puuttuu. Lähtökohta on, että palvelut ja ratkaisut ovat paikallisia ja usein riippumattomia toisten kuntien tekemisestä. Ylikunnallisissa ratkaisuihin liittymäpintoja toki on, kuten tieverkko, erikoissairaanhoidon tai jotkin kulttuuripalvelut. Näissä ei kuitenkaan ole kysymys muutosjohtamisesta, vaan tiettyjen mitoitettujen palvelujen ja ratkaisujen järjestämisestä.

Tulosten saavuttamisen näkökulmasta organisoituminen ja yhteistyömuodot sekä kytkeytyminen laajempaan globaaliin kokonaisuuteen on tärkeää. Perusorganisaation hierarkkisen toimintarakenteen takia sen järjestäminen on tehokkainta tehdä verkostomaisella rakenteella, jolloin muiden toimijoiden osallistuminen yhteistyöhön on joustavaa. Kumppanit tuovat kehitystyöhön resursseja, kuten osaamista, liiketoimintaa, investointeja ja markkinoille tarjottavia uusia ratkaisuja, joilla lisätään vaikuttavuutta ja kytkeydytään globaaliin kestävän kehityksen työhön. Muutosjohtaminen mahdollistaa jatkuvan kehittämisen, joka kestävän kehityksen työssä on keskeistä. Tavoitteenahan on jatkuva kestävä kehittyminen.

## 6. Ilmastotavoitteet Espoon ohjelmissa ja strategioissa

### 6.1. Espoon ympäristö-ohjelmat ja strategiat 1980–2012

Espoon ensimmäinen ympäristöohjelma tehtiin vuosille 1980–1985 ja ympäristöohjelmat kattoivat kaikkiaan noin kahdenkymmenen vuoden jakson, sillä vuodesta 2000 alkaen ympäristötoimenpiteiden ohjaus tapahtui strategioiden, ei enää ohjelmien avulla. Vuonna 1991 Riossa pidetty ilmastokokous vaikutti myös Espoossa, sillä Espoon ympäristöohjelmaan ilmastotoimenpiteet saivat silloin oman lukunsa ”Ilmakehän ja ilmaston suojele”, jossa kiinnitettiin huomiota mm. liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen. Vuonna 1997 hyväksytyssä ympäristöohjelmassa toivottiin, että hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi tulisi selvittää mm. uusiutuvan energian käyttöä. (Liimatainen 2017). Espoon allekirjoitettua vuonna 1994 Aalborgin sopimuksen, jolla pyrittiin vahvistamaan paikallista kestävän kehityksen työtä, Espoo valmisti poikkeuksellisen laajalla yhteistyöllä asukkaiden ja ympäristöjärjestöjen kanssa oman Local Agenda 21 -ohjelmansa.

Vuoden 2000 aikana Espoossa aloitettiin strategioiden kausi, kun kaupungin toimintaa ryhdyttiin ohjaamaan kolmevuotisilla strategioilla. Muutos oli merkittävä ainakin ympäristöohjelman kannalta, sillä sen sijaan, että ympäristölautakunta olisi laatinut ympäristöohjelman, laatimisesta vastasi kaupunginhallitus ja ympäristölautakunnan roolina oli antaa lausunto strategiasta. Ensimmäisessä eli vuoden 2000 strategiassa ei ole mainintaa ilmastomuutoksesta lainkaan ja seuraavissa kestävä kehitys on kyllä mukana, mutta niukasti ja ilman tarkempaa selvitystä, mitä kestävällä kehityksellä oikeastaan tarkoitetaan. Ilmastomuutosta tai päästövähennystavoitteita ei mainita strategiassa, vaikka ne ympäristöohjelmassa olivat mukana. (Liimatainen 2017, s.46–47.) Seuraava kestävä kehityksen toimintaan liittyvä muutos voidaan havaita vuoden 2006 strategiassa, jossa tavoitteiden toimeenpanijaa ei ole määritelty. Vuonna 2009 hyväksytyssä Espoon kymmenennessä strategiassa arvot, mukaan lukien kestävä kehitys, on määritelty ensimmäistä kertaa. Ohjelmassa todetaan, että ilmastomuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista haluttiin edistää YTV:n laatiman pääkaupunkiseudun ilmastostrategian pohjalta. Strategian linjauksissa näkyi ilmastomuutoksen vaikutuksiin varautuminen ja niiden torjunta, joten suunnitelmakauden tavoitteeksi asetettiin aktiivinen toiminta ilmastomuutoksen torjumiseksi. (Liimatainen 2017, s.52.) Sana ”ilmasto”- mainitaan strategiassa jo kahdeksan kertaa (*Espoo-strategia 2009–2011* 2008).

Vuonna 2010 strategiat siirtyivät tuloskorttimuotoon, jossa yhtenä visiona mainittiin Espoon edelläkävijyys ilmastonmuutoksen torjunnassa (*Espoo-strategia 2009–2011* 2008).

Kaupunginhallitus siis valmisteli strategiat, ympäristölautakunta antoi lausunnot ja kaupunginvaltuusto päätti ja valvoi tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen avulla tavoitteiden toteutumista. Opinnäytetyössään ”Espoon kaupungin ympäristöohjelmat ja strategiat – kestävä kehitys ja kaupunkihallinnon muutos” Markus Liimatainen arvioi, mitä ympäristöohjelmille ja sen myötä ympäristöasioille tapahtui Espoossa vuosituhanen vaihteessa, kun 94 sivun ympäristöohjelmasta siirryttiin reilun sivun mittaiseen strategiaan. Liimatainen selvittää muutosta mm. uuden kuntalain voimaantulolla 1995, jossa pyrittiin vahvistamaan valtuuston asemaa ja tekemään eroa poliittisen ja virkamiesjohdon välille. Ympäristölautakunta ei enää toiminut ympäristöohjelman pääasiallisena valmistelijana vaan lausunnon antajana. Ympäristölautakunta oli kuitenkin laatinut valtuustokauden mittaisen lautakuntasopimuksen, johon yhdeksi tavoitteeksi oli kirjattu ilmastonmuutoksen torjunta. (Liimatainen 1995.)

## **6.2. Ilmastokysymykset ympäristölautakunnan päätöksissä 2009–2012**

Valtuustokaudella 2009–2012 ympäristölautakunta ei enää päättänyt ympäristöohjelmista, mutta antoi niistä lausunnot, joissa käsiteltiin myös ilmastonmuutokseen liittyvät kysymykset. Ympäristölautakunnan pöytäkirjojen pohjalta pyrin selvittämään kuinka paljon ja minkälaisia päätöksiä ympäristölautakunnan valmistelussa ja päätöksenteossa tehtiin ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen liittyvissä asioissa vuosina 2009–2012 eli ennen poikkihallinnollisen kestävä kehitys ohjelmaryhmän aloitettua toimintansa vuonna 2013.

### **6.2.1. Ympäristölautakunnan ilmastonmuutospäätöksiä v. 2009**

Vuoden 2009 pöytäkirjoista voi havaita, että ympäristölautakunta käsitteli ilmastonmuutokseen liittyviä asioita suunnilleen joka toisessa kokouksessaan. Esityslistalla olevat asiat käsittelivät mm. ympäristön tilan seuranta, jossa todettiin ilmastonmuutoksen osalta:



Espoon kasvihuonekaasupäästöistä valtaosa on peräisin rakennusten lämmityksestä ja liikenteestä. Päästöt ovat kasvussa. Ilmaston lämpenemisen pysäyttäminen kahteen asteeseen vaatisi jopa 80 % vähennystä kasvihuonekaasupäästöissä. Pääkaupunkiseudulle oli laadittu ilmastostrategia ja Espooseen oma toimenpideohjelma kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Tavoitteena oli 39 % päästövähennys vuoteen 2030 mennessä. (YLA pöytäkirja 16.04.2009).

Ympäristölautakunnan päätöksissä todettiin, että kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt toimenpideohjelman pääkaupunkiseudun ilmastostrategian toteuttamiseksi, joka oli ”laadittu kiinteässä yhteistyössä muiden yksiköiden ja sidosryhmien kanssa” (YLA pöytäkirja 15.1.2009).

Ympäristölautakunnan käymässä keskustelussa Espoo-strategian 2010–2013 päämääristä ja tavoitteista lautakunnan puheenjohtajan esityksestä lisättiin tärkeiden asioiden listalle ”lakisääteisten tehtävien hoito, kestävän kehityksen sisällön avaaminen käytännössä, ilmastomuutoksen haasteet ja vesien suojelu” (YLA pöytäkirja 11.6.2009).

Lautakunta esitti 100 000 euron määrärahan lisäystä lautakunnan talousarvioon vuodelle 2010 ”ilmastostrategian johtamiseen eli ilmastostrategian toimenpideohjelman toimenpidekohtaisten päästövähennyspotentiaalien ja kustannusvaikutusten laskentaan. Espoo-strategian visio ilmastomuutoksen edelläkävijyydestä ja ilmastostrategian 39 % päästövähennystavoite vuoteen 2030 vaatii pikaisia vuosittaisia toimenpiteitä” (YLA 24.9.2009).

### **6.2.2. Ympäristölautakunnan ilmastomuutospäätöksiä v.2010**

Vuonna 2010 Espoon ympäristölautakunnassa tehtiin ilmastomuutoksen osalta lähinnä seurantaan ja raportointiin liittyviä päätöksiä kuten arviota tulostavoitteiden toteutumisesta Espoo-strategiassa. Päätöksessä todetaan, että 70% on käynnistynyt niistä Espoon toimenpideohjelman toimenpiteistä, joilla Espoon oli määrä toteuttaa pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030:n tavoitteita. (YLA 11.2.2010.)

Ympäristölautakunnassa käsiteltiin 28.8.2010 kahta kansainvälistä selvitystä, joissa arvioitiin Espoon ilmasto- ja ympäristötyön onnistumista. ICLEI:n (Local Governments for sustainability) arvion mukaan ”Espoosta puuttuu kaupunkitasoinen ilmasto- ja ympäristöasioita ohjaava ryhmä ja ehdottivat, että toimialojen välistä yhteistyötä näissä asioissa tiivistettäisiin” (YLA 28.8.2010). EU:n Green Capital -kilpailussa Espoo ei pääs-

synt loppukilpailuun, mutta tuomaristo kiinnitti huomiota Espoon alhaiseen asukastiheyteen ja kannusti ”kiinnittämään enemmän huomiota maankäytön kestävyys- ja yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseen”. Näiden arviointiraporttien pohjalta lautakunta päätyi esittämään kaupunginhallitukselle, että ”se päättää perustaa kaupungin johdon johtaman toimialojen yhteisen ilmastoasioita koordinoivan johtoryhmän ja että maankäytön kestävyys kiinnitetään erityistä huomiota Espoo-strategian vuoden 2011 tulostavoitteiden määrittelyssä.” (YLA 26.8.2010.) Tämä päätös oli arvioni mukaan poikkeuksellinen, sillä se osoittaa, että ympäristölautakunta arvioi, ettei se yksin kykenisi ratkaisemaan ilmastonmuutokseen liittyviä haasteita, vaan siihen tarvittaisiin kaupungin johdon ja kaikkien toimialojen välistä verkostoitumista. Lautakunta yritti saada vahvistusta myös omaan ilmastotyöhönsä hakemalla lisärahoitusta ilmastoasiantuntijan viran perustamiseen, mutta määrärahaa viran perustamiseen ei kuitenkaan myönnetty (YLA 9.12.2010).

### **6.2.3. Ympäristölautakunnan ilmastonmuutospäätöksiä v.2011**

Kokouksessa 10.2.2011 päätettiin, että ”Ympäristökeskuksen Espoo-strategiaan liittyvät toiminnan painopistealueet ovat ilmastostrategian toteuttamisen edistäminen ja ympäristöjohtamisen kehittäminen.” Sitovaksi tulostavoitteeksi vuodelle 2011 päätettiin, että Espoo toteuttaa HSY:n ilmastostrategiaa omalla toimenpideohjelmallaan ja että ”kasvihuonepäästöt vähenevät vuosittain ilmastostrategian tavoitteiden mukaisesti.” (YLA 10.2.2011.)

Asetettujen ilmastotavoitteiden seurannassa voitiin todeta, että kasvihuonekaasupäästöt olivat laskeneet tavoitteen mukaisesti ja että ilmastoasioiden koordinaatioryhmä oli perustettu (YLA 25.08.2011). Pöytäkirjasta ei tarkemmin selviä, ketkä kuuluivat tähän koordinaatioryhmään ja mitä ryhmän tehtäväksi oli annettu. Ympäristökeskuksen toimintaa määriteltiin Espoon strategian osalta toteamalla, että ”toiminnan painopistealueet ovat ilmastostrategian toteuttamisen edistäminen ja ympäristöjohtamisen kehittäminen” (YLA 22.09.2011).

20.10.2011 Ympäristölautakunnan esityslistan selostusosan mukaan HSY (ent. YTV) oli valmistellut pääkaupunkiseudun yhteisen ilmastostrategian, jonka Espoon valtuusto hyväksyi 7.4.2008. Tämän ilmastostrategian pohjalta Espoossa päätettiin 16.12.2008 omasta toimenpideohjelmasta, jossa ilmastonmuutoksen hillitsemisen lisäksi oli lisätty myös ilmastonmuutoksen sopeutumiseen kohdistuvia toimia.

Espoon ilmastostrategian toimenpideohjelma 2012–2014 hyväksyttiin lautakunnassa 20.10.2011 ja käsittelyn yhteydessä päätettiin, ”että Espoon ilmastostrategian toimenpideohjelmaluonnosta päivitettäessä on otettava huomioon lautakunnan erillisessä pöytäkirjan liitteessä esittämät muutokset toimenpideohjelmaluonnokseen.” Lautakunnan lisäämässä perusteellisessa lisäyksessä todettiin mm., että ”Nykyiset tavoitteet ovat aivan liian vaatimattomat verrattuna EU:n ja kansallisen tason päästövähennystavoitteisiin. Erityisesti tavoiteltaessa kansallisen tason vaativia päästövähennystavoitteita toimenpiteitä on laajennettava kaupungin oman toiminnan ulkopuolelle, kuten kaukolämmön tuottajien polttoainevalintoihin.” (YLA 20.10.2011.)

Lautakunnan puheenjohtajan muotoilemissa lisäyksissä edellytettiin myös niitä toimia, joihin ICLEI ja Green Capital -kilpailun tuomaristo olivat arvioinnissaan jo vuosi sitten kiinnittäneet huomiota, kuten kaupunkirakenteen tiivistämiseen ja yhteistyöhön toimialojen välillä. Lisäykset oli muotoiltu täydentämään ympäristökeskuksen päätösesitystä mm. seuraavasti:

Määrällisesti selvästi vaikuttavin osa toimenpideohjelmaa on arvioinnin mukaan maankäyttö. Pitkän aikavälin lisätoimenpiteistä arvioinnin perusteella tärkeimpiä on maankäytön ja liikenteen toimenpiteet. Maankäytön suunnittelussa ehdotettiin, että ilmastomuutoksen hillintä otetaan erityiseksi teemaksi, jota seurataan kaikissa hankkeissa.” (YLA 20.10.2011.)

Kokonaisuutena lisäys oli ympäristölautakunnalta poikkeuksellinen oma strateginen linjaus ilmastomuutoksantorjunnan toimenpiteiden edistämiseksi. Lisäyksessä myös pohjustetaan tulevaa kestävän kehityksen ohjelmatyötä mm. seuraavasti: ”Espoo-strategia päivitetään uuden valtuustokauden alussa vuonna 2013. Tällöin ilmastotavoitteet ja toimet nivotaan vielä kiinteämmäksi osaksi Espoo-strategiaa ja kaupungin johtamista.” Muut lisäykset liittyivät mm. talouteen, henkilöstöön, asukkaiden rooliin ja kaukolämmön tuotantoon. (YLA 20.10.2011 97, § liite 2 Ympäristölautakunnan muutosesitykset Espoon ilmastostrategian toimenpideohjelmaan.)

Toiminnan toteutumista arvioitaessa lautakunnassa merkittiin tiedoksi:

Päästöt eivät vähene aivan tavoiteuralla (2009–2010 vähennys 2,3 %, tavoite 3,4 %), ilmastoasioiden koordinaatioryhmä toimii, toimenpideohjelma on päivitetty ja se on lausunnoilla, Covenant of Mayors -ilmastositoumukseen liittyvän kestävän energiankäytön suunnitelma (sustainable energy action plan, SEAP) on valmistunut, hyväksytty kaupungin johtoryhmässä ja toimitettu (YLA 17.11.2011).

#### **6.2.4. Ympäristölautakunnan ilmastomuutospäätöksiä v.2012**

Ympäristölautakunnan tulostavoitteessa vuodelle 2012 todetaan, että ”ympäristökeskus osallistuu kaupungin tuottavuusohjelman toteuttamiseen ja on laatinut omalta osaltaan toimialan tulostavoitteista johdetut tuloskortit.” Tulostavoitteisiin oli nostettu myös ilmastotiedon jakaminen ”sekä kaupungin työntekijöille että luottamushenkilöille.” (YLA 17.11.2011.)

Espoo-strategian ilmasto- ja energiatoimenpiteet olivat päätösasiana, joka oli valmisteltu edelleen käsiteltäväksi kaupunginhallituksessa ja jossa jo viitataan tulevaan Espoo-tarinaa:

Espoo-strategian ilmasto- ja energiatoimenpiteet sisältää ilmastotyön painopistealueet tuleville vuosille sekä konkreettiset ja vastuutetut toimenpidesuosituksukset vuosille 2012 –2014. Se toteuttaa siten valtuustosopimusta, toimii ilmastoasioiden osalta pohjana uuden Espoostrategian, Espoo-tarinan, valmistelussa sekä ohjaa kaupungin ilmastotyötä uuden strategian voimaantumiseen saakka. Rakenne on muutettu vastaamaan voimassaolevan Espoo-strategian näkökulmia ja päämääriä, mikä mahdollistaa paremmin ilmastoasioiden kytkemisen osaksi toimialojen ja yksiköiden toiminnan suunnittelua ja ohjausta.” (YLA12.04.2012.)

Asia hyväksyttiin kaupunginhallituksessa vasta 13.8.2012.

Vuoden 2011 arviointikertomus käsiteltiin ympäristölautakunnassa:

Ilmastostrategiaan liittyvät toimenpiteet on päivitetty ja tähän liittyvän viestintäsuunnitelman valmistelu on aloitettu. Suunnitelmallinen ja tehostettu viestintä parantaa kaupungin toiminnan näkyvyyttä ilmastoasioissa. Ilmastotyön etenemisestä vastaa kaupungin ilmasto- ja energia-asioiden koordinaatioryhmä. Ympäristökeskuksessa aloitti vuoden 2012 alusta ilmastoasioihin ja kaupungin ekotukitoimintaan keskittyvä ympäristötarkastaja, mikä lisäsi ilmastotyöhön käytössä olevia resursseja. Yllä mainituilla toimilla vaikutetaan siihen, että päästökehitys saadaan käännettyä jälleen tavoitteen mukaiselle uralle ja kaupungin toiminnan näkyvyys ilmastoasioissa paranee.” (YLA 14.6.2012.)

### **6.3. Ilmastokysymykset Espoon Kestävän kehityksen poikkihallinnollisessa ohjelmassa 2013–2017**

Tarve Espoon ilmasto-ohjelmalle oli syntynyt, kun ilmastomuutoksen vaikutukset nousivat keskusteluun ja päätöksentekoon yhä useammin ja kansainväliset/kansalliset sopi-

mukset edellyttivät toimenpiteitä myös paikallistason toimijoilta, kuten kunnilta ja kaupungeilta. EU:n Alueiden komitean raportissa ”Kohti uutta EU:n strategiaa ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi – yhdenmukainen lähestymistapa” todetaan, että:

Alueilla on sopeutumisprosessissa koordinoijan tai välittäjän rooli, jotta varmistetaan, että jäsenvaltioiden määrittelemät painopisteet vastaavat ruohonjuuritasolla esiin tulleita tarpeita ja odotuksia ja päinvastoin. Ne voivat myös toimia katalysaattoreina ja tukea paikallisviranomaisten pyrkimyksiä vahvistaa kykyään selviytyä uhkaavista ilmastovaaroista ja katastrofeista, parantaa valmiuksiaan ja hyödyntää käytettävissä olevaa rahoitusta, mistä ovat osoituksena alueet, jotka ovat jo koordinaattoreina mukana kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopöytäkirjoissa. (Hertell 2016a, s. 4).

Espoon uuden ilmasto-ohjelman valmistelun pohjana oli Gaia Consulting -yrityksen valmisteleva ”Espoon ilmastotoimien priorisointi 2014”. Kyseisessä selvityksessä koottiin pidemmän aikavälin keskeiset toimet, joiden tavoitteena oli se, että Espoo saavuttaisi hiilineutraaliuden vuoteen 2050 mennessä. Kolmessa vuodessa, vuodesta 2014 vuoteen 2017, hiilineutraaliuden tavoite laski kaksikymmentä vuotta, vuodesta 2050 vuoteen 2030. Uudesta tavoitteesta päätettiin Kestävä Espoo -ohjelman tavoitteissa vuonna 2017.

Ohjelman pidemmän aikavälin tavoitteet olivat rakennusten osalta: 1) energiatehokkuusinvestoinnit, 2) rahoitusinstrumenttien saaminen vähäpäästöiselle rakentamiselle, 3) uusiutuvan energian ratkaisut (erityisesti kaukolämpöverkon ulkopuolella) ja 4) päästöttömän sähkön ostot.

Energiantuotannon kohdalla tavoitteet olivat: 1) Fortumin kehitysohjelman toteutuminen, 2) Uusiutuvien energiamuotojen käytön mahdollistaminen ja 3) Kaupungin omat toimet sekä vähähiilisen toimintakulttuurin luominen.

Uutta ilmasto-ohjelmaa valmisteltiin 2014 tehdyn ilmastotoimien priorisoinnin pohjalta. Espoo oli myös sitoutunut pääkaupunkiseudun yhteiseen ilmastostrategiaan, jonka alkuperäisenä tavoitteena oli 39% asukaskohtainen kasvihuonekaasupäästövähennys vuoteen 2030 mennessä (suhteessa vertailuvuoteen 1990). Vuoteen 2013 mennessä Espoon asukaskohtaiset kasvihuonekaasupäästöt olivat laskeneet 12%. HSY-alueen yhteinen pitkän tähtäimen tavoite oli hiilineutraalius vuonna 2050 ja välitavoitteena oli 20% päästövähennys vuoteen 2020 mennessä. Espoon tahtotilana oli kehittyä ilmastonmuutoksen hillinnän edelläkävijäksi.

Valtuusto oli päättänyt 10.6.2013, että Kestävä kehitys -ohjelma ”ohjaa, koordinoi ja johtaa kaupungin ilmastotavoitteiden asettamista ja saavuttamista.” Ohjelman ohjausryhmä päätti helmikuussa 2015, että kaupungin päätöksentekoon valmistellaan uusi ilmasto-ohjelma. Espoon uuden ilmasto-ohjelman valmistelu alkoi Pasi Laitalan lähettämällä kutsulla 11.6.2015 pidettävään työpajaan. Kutsussa todettiin, että ”Espoon uuden ilmasto-ohjelman valmistelu on käynnissä vuonna 2014 tehdyn ilmastotoimien priorisoinnin pohjalta” (Laitala 2015). Tuolloin Espoo oli sitoutunut pääkaupunkiseudun yhteiseen ilmastostrategiaan, jonka tavoitteena oli 39% asukaskohtainen kasvihuonekaasujen päästövähennys vuoteen 2030 mennessä (suhteessa vertailuvuoteen 1990). Hiilineutraaliutta tavoiteltiin vuonna 2050 ja välitavoitteena oli 20% päästövähennys vuoteen 2020 mennessä. Työpajan tavoitteena oli päivittää ja ajantasaistaa vuosille 2015–2020 uusi ilmasto-ohjelma ja evästää ohjelman valmistelua tulokorttitavoitteiden pohjalta.

Espoon kaupungin julkistamassa tiedotteessa todettiin heti ilmasto-ohjelman hyväksymisen jälkeen (23.8.2016), että päästövähennyksiä tavoitellaan liikenteessä, lähiöiden korjausrakentamisessa sekä paikallisesti tuotetun uusiutuvan energian käytön lisäämisessä. Toimenpiteillä haluttiin edistää uuden teknologian kehittämistä ja kannustaa asukkaita vähentämään hiilidioksidipäästöjä, unohtamatta kaupungin elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyyn tavoitteita. Merkillepantavaa on, että tavoitteeksi oli asetettu hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna, mutta tavoitetaso haluttiin kuitenkin nostaa kunnianhimoisemmaksi jo vuonna 2017. Yhteistyö kumppaneiden kanssa ja kansainvälisten ilmastositoumusten allekirjoittaminen nähtiin myös tärkeäksi osaksi kaupungin ilmastotyötä.

Ilmasto-ohjelman toimeenpanon työkaluiksi oli Kestävä Kehitys -ohjelmaryhmälle valittu Espoon projektijohtamismallin, Espro-mallin, mukaisesti kuusi hyötytavoitetta. (Espoon kaupunginvaltuuston kokous 22.8.2016.)

Päivitetyt ilmastotavoitteet olivat hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä ja 60 % asukaskohtainen päästövähennys vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Kuuden hyötytavoitteen avulla pyrittiin saavuttamaan asetetut ilmastotavoitteet:

Kuusi kestävän kehityksen hyötytavoitetta:

1. Parannetaan joukkoliikenteen palvelutasoa ja lisätään vähäpäästöistä liikkumista.

Tavoitteena kasvattaa joukkoliikenteen kulkutapaosuutta ja pienentää joukkoliikenteen päästöjä.

## 2. Tehdään Espoosta toimiva pyöräilykaupunki.

Tavoitteena lisätä pyöräilyn kulkutapaosuutta ja tehdä pyöräilystä houkutteleva vaihtoehto henkilöautoilulle.

## 3. Vauhditetaan asuinrakennusten korjausrakentamista sekä lisä- ja täydennysrakentamista.

Tavoitteena parantaa asumisen laatua ja vähentää siihen kohdistuvia kustannuksia ja päästöjä.

## 4. Edistetään uusiutuvien energianlähteiden käyttöönottoa.

Tavoitteena lisätä uusiutuvan energian osuutta tuotannossa ja kulutuksessa

## 5. Maankäytön suunnittelulla tuetaan vähäpäästöistä elämäntapaa

Ohjata kaavoituksella ilmaston kannalta myönteiseen maankäyttöön ja yhdyskunnan eri toimintojen sijoittumiseen ja rakentamiseen.

## 6. Kaupunkiorganisaatio vähentää oman toimintansa ilmastovaikutuksia.

Espoon kaupunkikonserni toimii ilmastonmuutoksen hillinnän edelläkävijänä.

Seurannan osalta valtuuston käsittelyssä 22.8.16 (Hertell) todettiin ensivaiheen toimenpiteet erikseen jokaiselle kuudelle hyötytavoitteelle. Ensivaiheen toimenpiteinä esiteltiin ilmastotavoitteiden kirjaaminen tulokortteihin ja vuosittainen raportointi kaupunginvaltuustolle ja seuranta Kestävä kehitys -ohjelmalle.

Ilmasto-ohjelma hyväksyttiin siis osana kestävän kehityksen ohjelmatyötä. Valmistelu oli tehty yhteistyössä Espoon ympäristökeskuksen kanssa, mutta toisin kuin edellisellä kaudella, jolloin ympäristöohjelman valmistelusta vastasi ympäristökeskus ja päätöksen ohjelman hyväksymisestä teki ympäristölautakunta. Poikkihallinnollisen ohjelmatyön käynnistyttyä Espoossa vastuu ilmasto-ohjelman valmistelusta siirtyi Kestävä Espoo -ohjelmaryhmälle ja päätösvalta kaupunginvaltuustolle.

Ilmasto-ohjelman tavoitteet velvoittivat koko kaupunkia ja sille asetettiin tehtäväksi toimenpanna Espoo-strategia eli Espoo -tarinan mukaiset toimenpiteet eli ”tukea kaupungin strategisten tavoitteiden saavuttamista” (*Espoo-strategia 2009–2011* 2008).

Suurin päästövähennyspotentiaali nähtiin ”kaukolämmössä, liikenteessä ja kulutussähkössä”. Merkittävänä pidettiin yhteistyötä Fortumin kanssa, sillä Espoon kaukolämmön tuottaja on energiayhtiö Fortum. Energiatohokkuus, energiaomavaraisuus ja energiankulutuksen vähentäminen mainittiin ilmastonmuutosta hillitsevinä keinoina. Liikenteen päästöjä esitettiin vähennettäväksi lisäämällä kevyen liikenteen, joukkoliikenteen ja sähköbussien käyttöä. Ilmasto-ohjelmassa mainittiin myös laajalle kohdennetun ilmasto- viestinnän merkitys ja päätettiin seurata käynnistettävien toimenpiteiden edistymistä.

Ilmasto-ohjelmassa korostettiin asukkaiden keskeistä merkitystä osallistua ja vaikuttaa ilmastonmuutoksen torjuntaan säästää energiaa, vähentää tuottamiaan hiilidioksidipäästöjä ja tuottamaansa jätemäärää.

Valtuuston kokouksessa 22.8.2016, jossa ilmasto-ohjelma hyväksyttiin, vaadittiin mm. Fortumilta kaukolämmön tuottamista päästöttömästi eli toimia vähentää hiilen polttamista. Kriittisyyttä ilmasto-ohjelmaa kohtaan esitettiin mm. kyseenalaistamalla ilmaston työn vaikuttavuus verrattuna kaupungille syntyviin kustannuksiin.

#### **6.4. Lautakuntatyön ja poikkihallinnollisen ohjelmatyön päätöksenteon vertailua**

Espoon ilmasto-ohjelma oli hyväksytty Espoon valtuustossa 22.8.2016 Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän valmistelun pohjalta. Ilmasto-ohjelman mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta päätettiin seurata ja uusia toimenpiteitä kehittää kerättyjä seurantatietoja hyödyntäen. Seurannan merkitystä korostettiin, koska vain siten saataisiin ajantasaista tietoa kaupungin johdolle ja valtuustolle ja osataan suunnata toimenpiteiden vaikuttavuutta. Ympäristökeskuksen tehtävänä on seurantatietojen kerääminen ja kestävä kehitys ohjelmaryhmän vastuulla taas raportointi suoraan kaupunginvaltuustolle.

Päätöksenteon avoimuutta korostettiin, joten kaikki ilmastotyöhön liittyvä päätöksentekoaikaineisto, kuten pöytäkirjat ja raportit, ovat luettavissa [espoo.fi/kestavakehitys](http://espoo.fi/kestavakehitys) -verkkosivuilla.



Valmisteluvastuu ilmasto-ohjelmasta oli aikaisemmin Espoon ympäristökeskuksella, mutta siirtyi koko Espoon strategian muutosprosessissa Kestävä kehitys-ohjelmaryhmälle, jolla oli myös raportointivelvollisuus suoraan kaupunginvaltuustolle. Ilmasto-ohjelmassa esitellään keinot ilmastotyön edistämiseksi ja määritellään vastuutahoksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi eri toimialojen johto eli ”linjajohto”. Johdon sitoutumista ja toimimista esimerkinomaisesti korostettiin ilmasto-ohjelmassa. Ohjelman mukaan luottamushenkilöiden rooli oli merkittävä tavoitteiden asettamisessa ja tarvittavia toimenpiteitä määriteltäessä.

Poikkihallinnollisen työn merkitystä painotettiin, koska monille ilmastotyössä tarvittaville toimenpiteille on vaikea määritellä yhtä vastuutahoa kaupungin organisaatiossa. Muutos päätöksentekoprosessissa oli merkittävä, sillä kestävä kehitys Espoon kaupunkiorganisaatiossa koskevat päätökset tulivat uuden ohjelmatyön johdosta vuosittain kaupunginhallituksen ja ylimmän demokraattisen päätöksentekoelimen eli kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Lautakunnissa, kuten ympäristölautakunnassa, virkamiehet valmistelivat päätösaasiat virkavastuulla, kun taas ohjelmaryhmissä jäsenet edustivat sekä luottamushenkilöitä että virkamiehiä. Ympäristölautakunnassa oli 13 jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet, mutta poikkihallinnollisissa ohjelmaryhmissä oli viisi valtuuston valitsemaa luottamushenkilöä, kaupungin johtaja mukaan lukien neljä virkamiestä, ohjelmajohtaja, nuorisovaltuuston edustaja ja kolme pysyvää asiantuntijaa.

Valtuustokauden alkaessa ja uuden kestävä kehityksen ohjelmaryhmän aloittaessa työtään käytiin keskustelua yhteistyön muodoista erityisesti ympäristölautakunnan ja kestävä kehityksen ohjelmaryhmän puheenjohtajien välillä siitä, miten yhteistyö ja tiedonkulku voidaan varmistaa. Muutos ympäristölautakunnan näkökulmasta oli todennäköisesti merkittävä, kun ympäristö- ja ilmastoasioiden toiminta-alueelle tuli ohjelmaryhmästä uusi valmistelu- ja päätöksentekoelin. Hämmennystä herätti lautakunnan roolin väheneminen sekä vastaavasti Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän merkitys ilmasto-ohjelman valmistelussa, päivittämisessä ja seurannassa. Roolitus ei ollut selvä ja ympäristölautakunnassa syntyi perusteltu huoli ympäristönäkökulman puuttumisesta tai ainakin heikkenemisestä päätöksenteossa. Ympäristökeskuksessa työskenteli noin 27 työntekijää, joilla oli ympäristöalan koulutus, ja jotka olisivat voineet suunnitella ja toimeenpanna ilmastomuutoksen torjunnalle asetettuja tavoitteita. Kestävä kehitys -ohjelmaryhmällä oli kestävä kehityksen johtajan lisäksi kaksi asiantuntijatasoista työntekijää.

Perinteisesti ympäristöasiat ja tietysti kaikki lakisääteiset tehtävät ovat kuuluneet ympäristölautakunnan toimialaan ja valmisteltu ja myös päätetty siellä. Uudessa ohjelmamallissa tehtäviä siirtyi kuin huomaamatta Kestävän kehityksen ohjelmaryhmälle, kun ilmasto-ohjelman valmistelusta vastasivat ohjelmaryhmän virkamiehet, päävastuussa oli kestävän kehityksen johtaja. (Partanen 2013–2016.)

Organisaation muuttumiseen ja valmisteluvastuuseen liittyviä avoimia kysymyksiä oli mm. ympäristölautakunnan rooli suhteessa ohjelmaryhmään. Poikkihallinnollisten toimenpiteiden, kuten energia- ja liikennehankkeiden, siirtyminen ohjelmaryhmälle oli ymmärrettävää, mutta ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvät asiat miellettiin edelleen ympäristölautakunnan tehtäviksi. Ilmastotoimenpiteet edellyttivät maankäytön tiivistämistä, jolloin kaavoituksessa oli arvioitava luontoalueiden ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, joten yhteistyö myös kaupunkisuunnittelulautakunnan kanssa oli tärkeää.

Toisaalta ohjelmaryhmän tehtäväksi oli annettu yhteistyön edistäminen eri toimialojen välillä, joten uudenlainen yhteistyö nähtiin myös mahdollisuutena saada eri toimialat ja lautakunnat tekemään yhteistyötä keskenään. Ohjelmaryhmältä odotettiin jonkinlaista sillanrakentajan roolia, sillä perinteisessä linjaorganisaatiossa yhteistyö yli toimialan rajojen ei ole yleistä. Lautakuntien välistä yhteistyötä pidettiin tärkeänä, sillä mm. kaupunkisuunnittelulautakunnassa tehdään kuitenkin luonnon kannalta varsin suuria päätöksiä. (Partanen 2013–2016.)

Ympäristölautakunnalle jäävien tehtävien vähyydestä oltiin huolissaan, sillä lautakunnan tehtäviksi jäi vesien suojelu, ympäristötarkastukset ja luvat, ympäristökasvatus yhdessä opetustoimen kanssa ja luonnon monimuotoisuus. Lautakunnalla toivottiin säilyvän oikeus antaa lausunnot kaavaluonnoksista, sillä muuten lautakunnan tehtävät jäisivät lähinnä lakisääteisten ympäristölupien kumileimasimeksi. Ympäristölautakunnan jäsenet ovat yleensä luontoarvoihin perehtyneitä luottamushenkilöitä, jotka toimivat ympäristökeskuksen resurssien lisäämisen ja luonnon suojelun puolesta.

Ilmastotyön koordinoijaksi määriteltiin Kestävän kehityksen -ohjelmaryhmä, joka harratti huolta ympäristökeskuksessa, toisaalta ratkaisua pidettiin ymmärrettävänä, sillä monet ilmastotoimenpiteistä ovat koko kaupungin työtä, eivät pelkästään ympäristökeskuksen. Kuitenkin ympäristökeskuksen virkamiehillä oli valmistelussa merkittävä rooli.

On ymmärrettävää, että uudenlaisen ohjelman jatkuvuutta pidettiin epävarmana, sillä jatkuvuus on välttämätöntä ilmastotyön onnistumisen kannalta.

Ilmasto-ohjelman hyväksymisen yhteydessä kaupunginvaltuustossa ympäristölautakunnan puheenjohtaja oli tyytyväinen siitä, että Espoon ilmasto-ohjelman valmistelussa kommentteja kerättiin laajalti ja lausuntokierros oli laaja. Puheenvuorossa todettiin, että strategiamuutoksen jälkeen Kestävä kehitys -ohjelmaryhmä ohjaa ja koordinoi ilmasto-toimia mutta ympäristökeskus antaa tukensa tavoitteiden toteuttamisessa ja vastaa ilmasto-ohjelman seurannasta. Puheenvuorossa myös muistutettiin yhteistyön merkityksestä erityisesti kaukolämmön tuottajan Fortumin kanssa. (Espoon kaupunginvaltuuston kokous 22.8.16.)

## **6.5. Osallistujat ja tekijät**

Ilmasto-ohjelman valmistelusta vastasi aikaisemmin ympäristöpäällikkö, mutta Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän perustamisen jälkeen valmisteluvastuu siirtyi kestävän kehityksen johtajalle. Valmisteluvastuun siirtyminen lautakunnasta ohjelmaryhmälle ei sujunut ongelmitta ja ympäristökeskuksessa koettiin, että vaikutusvaltaa menetettiin. (Partanen 2013–2016.) On kuitenkin muistettava, että ilmasto-ohjelman saaminen valtuustossa päätettäväksi lisäsi merkittävästi julkisuutta mm. valtuustotiedotteiden kautta ja sitoutti ympäristölautakunnan lisäksi sekä kaupunginhallituksen että koko valtuuston ilmasto-ohjelman sisältöön ja implementointiin.

Kaupungin oman toiminnan lisäksi kumppaneiden tekemillä valinnoilla ja ratkaisuilla on suuri merkitys sille, miten Espoossa kunnianhimoiset ilmastotavoitteet saavutetaan. Siksi ilmastotyötä pitää tehdä verkostomaisesti yhdessä kumppaneiden kanssa. Kaupunki toimii omalta osaltaan ilmastotyön suunnannäyttäjänä. Ilmasto-ohjelman mukaan kumppanit haastetaan laajalti edistämään ilmastopäästöjen vähenemistä omilla toimenpiteillään.

## 6.6. Kansainväliset ja kansalliset sopimukset ja sitoumukset

Espoo on sitoutunut lukuisiin kansainvälisiin ilmastositoumuksiin, jotka velvoittavat toimimaan ilmastomuutoksen torjunnassa ja hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä.

Covenant of Mayorsin puitteissa Espoo on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärää 20 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. (Espoon ilmasto-ohjelma 2016.) Oman ilmasto-ohjelman lisäksi Espoo on sitoutunut myös pääkaupunkiseudun ilmastostrategiaan ja sen tavoitteisiin. Lisäksi kaupunki on jatkamassa työ- ja elinkeinoministeriön välistä kunta-alan energiatehokkuussopimusta (KETS) sekä kiinteistöalan energiatehokkuussopimusta Espoon Asuntojen vuokra-asuinkiinteistöjen kohdalla (VAETS) vuoteen 2025 asti. (*Ilmastotavoitteet tähtäävät hiilineutraaliuteen* 2018.)

Kaupungin omat ilmastositoumukset kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Espoon kaupungin ilmasto-ohjelman ja Espoon kaupungin ilmastotoimenpideohjelma 2016–2020 hyväksymisen yhteydessä.

## 6.7. Ilmasto-ohjelman seuranta

Ympäristölautakunnassa seurattiin ilmasto-ohjelman toteutumista ja kokouksen pöytäkirjan mukaan merkittiin tiedoksi Espoon kasvihuonekaasupäästötilastot vuosilta 1990–2016 ja Espoon ilmastotoimenpideohjelman seuranta 2016–2017 (YLA 14.12.2017, Pykälä 40). Ilmastotoimenpiteiden seurannan yhteydessä todettiin, että Espoon valtuusto hyväksyi 22.8.2017 Espoon ilmasto-ohjelman ja sen ilmastotoimenpiteet vuosille 2016–2020. Samalla sovittiin, että ympäristökeskus järjestää toimenpideohjelman seurannan vuosittain ja raportoi toimenpiteiden etenemisestä Kestävä kehitys-ohjelmalle (Vuosina 2017–2021 Kestävä Espoo-ohjelmalle). Kestävä Espoo-ohjelma raportoi etenemisestä valtuustolle ja valtuusto tarkistaa toimenpiteitä ja tavoitteita tarvittaessa.

Ilmastotoimenpideohjelmassa on kuusi hyötytavoitetta, joissa on yhteensä 42 toimenpidettä. Ohjelman mukaan Espoo on sitoutunut 1) parantamaan joukkoliikenteen palvelutasoa ja lisäämään vähäpäästöistä liikkumista; 2) tekemään Espoosta toimivan pyöräilykaupungin; 3) vauhdittamaan korjaus-, lisä- ja täydennysrakentamista; 4) edistämään uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa; 5) edistämään maankäytön suunnittelulla

vähäpäästöistä elämäntapaa ja 6) vähentämään kaupungin oman toiminnan ilmastovai-  
kutuksia. (*Espoon ilmasto-ohjelma 2016–2020. Liite I: Toimenpiteet.*)

Elo-syyskuussa 2017 toteutetussa seurannassa kävi ilmi, että suurin osa toimenpiteistä oli käynnistynyt ainakin jollain tavalla. Osa toimenpiteistä, kuten kaavoittaminen hy-  
vien liikenneyhteyksien varrelle tai ruokapalveluiden ilmastotavoitteiden edistäminen  
on ollut arkipäivää jo pitkään ja kehitys on hyvää. Myös heikompia tuloksia oli kuiten-  
kin nähtävissä. Esimerkiksi uusiutuvien energiamuotojen edistäminen kangertelee kau-  
pungin omissa hankkeissa eikä rakentajille tarjota aktiivisesti energiatehokkuusneuvon-  
taa. Taloyhtiöiden energiaremonttien tai lisä- ja täydennysrakentamisen vauhdittaminen  
ei näy minkään tulosityksikön talousarvioissa tai tuloskorteissa.

## 7. Lähtökohdat Espoon poikkihallinnolliselle ohjelmatyölle

### 7.1. Arvioinnin lähtökohdat

Tämä luku, jossa arvioin lähtökohtia ja edellytyksiä Espoon kestävän kehityksen ohjelmatyön onnistumiselle, perustuu omiin havaintoihini, sillä olen toiminut Espoon kaupunginvaltuuston jäsenenä vuodesta 1997 ja kaupunginhallituksen varapuheenjohtajana ja konsernijaoston puheenjohtajana vuosina 2009–2012. Olen ollut luottamushenkilönä sekä kehittämässä ohjelmaryhmien toimintamallia että päättämässä niiden perustamisesta. Tässä luvussa en pitäydy lähdemateriaalissa, vaan arvioin ohjelmatyötä oman kokemuksen ja muistiinpanojeni perusteella sekä haastatteleamalla tutkija Jari Ylitaloa ja Espoon kestävän kehityksen johtajaa Pasi Laitalaa sekä poikkihallinnollisen ohjelmatyön yhtä pääarkkitehtia, kaupunkisuunnittelulautakunnan silloista puheenjohtajaa Markku Markkulaa. Pyrin selvittämään sitä, mitkä syyt ovat vaikuttaneet siihen, että Espoo päätti perustaa poikkihallinnollisia ohjelmia lautakuntien rinnalle valtuustokauden 2013 alussa ja onko Espoon poikkihallinnollinen kestävän kehityksen ohjelmatyö onnistunut sille asetetuissa tavoitteissa. Onko uudenlainen poliittinen päätöksentekomalli synnyttänyt sen kaltaista yhteistyötä, joka on luonut edellytykset laajemmalle yhteistyölle ja kumppanuudelle kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa? Perinteisesti puolueiden välistä yhteistyötä pidetään vaikeana ja poliitikkojen keskinäinen kilpailu vallankäytön paikoista on jatkuvaa, mutta voisiko uudenlainen toimintamalli vähentää päätöksenteon jännitteitä?

Kaupungin virkamies- ja luottamushenkilöjohdossa kasvoi koko 2000-luvun alun ajan paine kehittää merkittävästi uudenlaisia ratkaisuja koskien niin kaupunkisuunnittelua kuin kaupungin monia palveluprosesseja. Talouden kestävyys ei enää mahdollistanut entisen kaltaista pienten askelten uudistuspolitiikkaa ja kaupungin tuottamien palvelujen jatkuvaa lisäämistä.

Espoossa tehtiin valtuustokauden 2013 alussa kaupungin strategisen suunnittelun ja valmistelun kannalta merkittäviä päätöksiä. Espoon strategia muutettiin tarinan muotoon, Espoo-tarinaksi, jonka valmisteluun otettiin asukkaat, luottamushenkilöt ja virkamiehet poikkeuksellisen vahvasti mukaan. Espoo-tarinan toimeenpanon tueksi perustettiin viisi poikkihallinnollista ohjelmaryhmää, joissa olivat edustettuina sekä luottamushenkilöt

että virkamiehet tasavertaisina jäseninä. Kaupunginjohtaja nimesi ohjelmaryhmille ohjelmajohtajat ja ohjelman omistajat kaupungin johtavista viranhaltijoista. Luottamus-  
henkilöedustajat valittiin Espoon valtuustossa edustettuina olevista poliittisista ryhmistä luottamushenkilöiden kuntavaalien jälkeen käymissä paikkajakoneuvotteluissa. (Espoo. Kaupunginhallituksen päätöksiä 16.12.2013.) Keskeinen periaate oli saada jokaiseen ohjausryhmään kaupunginhallinnon eri toimialoilta viisi johtavaa luottamushenkilöä ja viisi työtehtäviensä kannalta merkittävää viranhaltijaa. Valtuustoryhmille annettiin valmistelun perusteella ohjeet, että nämä ovat vaikutusvaltaisia luottamushenkilöelimiä.

## 7.2. Vaihtoehto pormestarimallille

Euroopan kaupungeissa on pääsääntöisesti käytössä pormestarimalli, jossa vaaleilla suoraan valittu tai kaupunginvaltuuston valitsema pormestari toimii kaupunginjohtajana. Suomessa kaupunginjohtajat ovat perinteisesti olleet pysyvään – tai joissain tapauksissa määräaikaiseen – työsuhteeseen nimettyjä virkamiehiä, eivät vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä. Pormestarimallin vaikuttavuutta ja paremmuutta on perusteltu mm. Vihreän sivistysliiton Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin -tutkimuksessa seuraavasti: ”Pormestarimalli tarjoaa keinon kunnan toiminnan selkeyttämiseen, poliittisen johtajuuden vahvistamiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen. Sen avulla politiikka ja virkatyö on helpompi erottaa toisistaan kumppaneiksi. Samalla poliittinen valta sekä vastuunkanto saavat selkeämmän osoitteen.” Pormestarimallin paremmuutta perustellaan mm. avoimuudella, työsuhteen määräaikaaisuudella ja sen myötä demokratian vahvistumisella. Saman selvityksen mukaan eurooppalaisiin kuntiin verrattuna suomalaisilla kunnilla on palveluiden tuottajana varsin vahva asema. Kuntalaisilta odotetaan yhä aktiivisempaa osallistumista ja he myös haluavat vaikuttaa asuinkuntansa päätöksiin, mutta kokevat, että virkamiesvalta on kasvanut ja luottamushenkilöiden asema sen myötä heikentynyt. (Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin 2018.)

Espoossa poliittisista puolueista erityisesti vihreät vaativat pormestarimallin selvittämistä, mutta vaatimukset tyrmättiin toistuvasti sekä kokoomuksen että sosiaalidemokraattien toimesta. Kokoomuksen valtuustoryhmän puheenjohtajana tuolloin toiminut Markku Markkula korosti, että pormestarimalli ei Kokoomuksen valtuustoryhmän mielestä olisi tuonut mitään ratkaisevaa uutta, vaan ollut lähinnä kosmeettinen muutos. Ko-

koomus ilmoitti haluavansa vahvistaa luottamushenkilöiden merkitystä etenkin strategisena linjaajana ja uusien ideoiden ja ratkaisuksi sopivien konseptien kehittäjänä läpi koko valmistelun ja päätöksenteon. (Markkula 2018.)

Kokoomuksella Espoon valtuustoluueena oli vuoden 2008 vaalien jälkeen 26 paikkaa ja 37,8 % kannatus ja vuoden 2012 vaalien jälkeen 29 paikkaa ja 36 % kannatus 67 jäsenen valtuustossa (Espoo. Ehdokaskohtaiset tulokset, 2008, 2012), joten kokoomuksessa ei ollut tarvetta organisaatiomuutoksille, varsinkin kun kaupunginjohtajaksi oli valittu 2011 kokoomuslaisen Marketta Kokkosen jälkeen pitkäaikainen kokoomuspuolueen valtuutettu Jukka Mäkelä. Neuvottelut eivät siis johtaneet Espoossa organisaation muuttamiseen, joten muutamat luottamushenkilöt käynnistivät ennen vuoden 2012 vaaleja neuvottelut luottamushenkilöiden roolin vahvistamisesta seuraavalla valtuustokaudella. Keskusteluissa pyrittiin löytämään malli, jossa luottamushenkilöillä olisi mahdollisuus vaikuttaa vahvemmin strategisten päätösten valmisteluun jo ennen varsinaista päätöksentekoa.

### 7.3. Ohjelmien perustamisen lähtökohdat

Valtuutettujen ja luottamushenkilöiden mahdollisuudet vaikuttaa päätösten valmisteluun vaihtelevat kunnittain ja myös toimielinkohtaisesti. Kaupunginvaltuutetut pääsevät osallistumaan Espoon valtuustokauden mittaisen strategian valmisteluun virkamiesvalmistelua ohjaavissa valtuuston strategiaseminaareissa. Talousarviosta valtuustoryhmien puheenjohtajat neuvottelevat vuosittain virkamiesvalmistelun pohjalta ennen talousarvion valtuustokäsittelyä. Joissakin lautakunnissa puheenjohtajat voivat osallistua esityslistaa valmistelemaan palaveriin ennen kokouksen esityslistan julkaisemista, joka oli käytäntönä mm. Espoon teknisessä lautakunnassa, jonka puheenjohtajana toimin vuosina 2005–2008. Lautakunnissa luottamushenkilöjäsenen ainoana vaikuttamiskeinona ovat kokouksessa tehtävät muutos-, palautus-, tai hylkäysesitykset. Luottamushenkilöiden päätösesitykseen kohdistama kritiikki ja lisätyötä vaativat selvityspyynnot aiheuttavat helposti kitkaa luottamushenkilöiden ja virkamiesten välillä ja usein myös pitkittävät päätöksentekoprosessia.

Valtuustoryhmät sopivat Perussuomalaisia ja Sitoutumattomia lukuun ottamatta 7.9.2009 valtuustosopimuksesta valtuustokaudelle 2009–2012, jossa tavoitteiksi oli kirjattu mm. päätöksenteon, johtamisen ja palvelurakenteiden uudistaminen ja Espoon



edelläkävijyys ilmastonmuutoksen torjunnassa. Kaupunginhallitus käsitteli valtuustospäätöksen toteutumisen seuranta kokouksessaan 4.4.2011 ja päätti: ”Parannetaan luottamushenkilöiden edellytyksiä strategiseen johtamiseen: Yhteistyötä ylimmän virkamiesjohdon ja luottamushenkilöiden välillä on kehitettävä, jotta näkyvissä olevat haasteet kyetään saavuttamaan. Tavoitteena on ydinkysymyksiin keskittyvä ja myös lautakuntatasolle strategiatyötä jalkauttava prosessi.” (Espoon kaupunginhallituksen kokous 4.4.2011.) Tarvittavia neuvotteluja varten asetettiin pieni valmisteluryhmä, johon kuului kolmen suurimman valtuustoryhmän edustajat Markku Markkula (kok), Sirpa Hertell (vihr) ja Markku Sistonen (sdp) sekä lisäksi kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä.

Pormestarimallille ei löytynyt Espoon poliittisissa ryhmissä kannatusta, mutta koska yhteistyö kaupunginhallituksen puheenjohtajistossa oli sujuvaa, jatkettiin uusien päätöksentekomallien etsimistä. Kaupunginjohtaja Mäkelä oli valmis kuuntelemaan ja avoimesti keskustelemaan, joten muutokselle oli olemassa hyvät edellytykset. Samaan aikaan alkoi olla kokemuksia ja selvityksiä mm. valtionhallinnon politiikkaohjelmista, jolta pohjalta ajatus poikkihallinnollisista ohjelmista syntyi vuoden 2012 aikana.

Espoossa ohjelmaryhmien perustamiselle antoi hyvät edellytykset johtavien ja kokeneiden poliitikkojen välinen luottamus, yhteistyö ja tahtotila kehittää päätöksentekoa ja vahvistaa luottamushenkilöiden roolia. Monessa suomalaisessa kaupungissa virkamiesjohdon rinnalle harkittiin luottamushenkilöistä valitun pormestarin nimeämistä. Espoossa uuden strategisen toimintamallin, vaikkakaan ei pormestarimallin, perustamiselle tarvittiin, ja saatiin, kaupunginjohtajan vahva tuki. Valmistelussa mukana olevien poliittisen puolueiden hyvä yhteistyö oli myös välttämätön edellytys uudistuksen etene- miselle.

Ohjelmatyökauden käynnistyttyä saatiin positiivista huomiota uudentalaiselle, kunnan strategiaa tukevalle työlle, joka korosti uudenlaista kumppanuutta demokraattisessa päätöksenteossa sekä yhteistyötä ja kumppanuuksia myös kaupungin organisaation ulkopuolisten tahojen, kuten yliopistojen ja yritysten kanssa. Ensimmäisen kerran Espooseen valittiin kestävän kehityksen johtaja, Pasi Laitala, joka teki pioneerityötä, ei pelkästään virkamiesasemansa perusteella, vaan myös hakemalla avoimesti kumppaneita niin yrityksistä kuin kuntayhtymistäkin.

EU:n alueiden komitean linjauksista saimme Espoossa sovellettavaksi paljon hyviä näkemyksiä ja perusteluja. Markkula alueiden komitean puheenjohtajana esitti komitean

virallisiin lausuntoihin perustuen kymmenissä konferensseissa eri puolilla Eurooppaa, että kaupunkien rooli muuttuu yhä merkityksellisemmäksi, kaupungit ovat myönteisen kehityksen moottoreita ja yhteiskunnallisia innovaatioita katalysoivia mahdollistajia. Hän peräänkuulutti kaupungeja tai kaupunkivetoisia alueita ottamaan itselleen edelläkävijän roolin, kun kaupungit ratkovat suuria yhteiskunnallisia haasteita, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaa. (Markkula 2018.)

#### **7.4. Toimeenpanovaltaa tuloksien saavuttamiseksi**

Saadakseen mukaan rahoittajia ja kumppaneita, joiden tuella hankkeita voi käynnistää ja viedä tavoitteita käytännön toimenpiteiksi, on tunnettava julkisen toiminnan dynamiikka. Yritysjohtaminen on erilaista kuin demokraattinen johtaminen kunnissa, yrityksissä toiminta on suoraviivaisempaa, sillä arvon luominen asiakkaalle on yrityksen tärkein lähtökohta.

Kunnissa ja kaupungeissa täytyy määritellä kenelle ja ketä varten palvelu tuotetaan; se kuka on asiakas voi olla epäselvää, sillä kaupungin tehtävät ovat lakisääteisiä. Poliittisten päättäjien kyvykkyys ja intressi päätöksentekoon vaihtelee, mutta myös kaupunginjohtajalla voi olla erilainen rooli päätöksenteon prosessissa.

Yritykset kehittyvät markkinoiden kysynnän muuttuessa, mutta kunta ei voi kilpailla markkinoilla, sillä se hoitaa lakisääteisiä tehtäviä ja huolehtii siitä, että peruspalvelut tulevat hoidetuiksi. Kaupallisia palveluita tai tuotteita ostava asiakas voi päättää milloin ja minkälaisen tuotteen haluaa ostaa ja yritys tekee parhaansa, että se pysyy kilpailussa mukana. Myös kunnilla on tarve uudistua, pysyä vetovoimaisena ja olla niin yrityksille kuin asukkaillekin houkutteleva ja kilpailukykyinen sijainti- tai asuinpaikka. Poikkihallinnolliselle yhteistyölle oli selvä sosiaalinen tilaus, sillä kunnan taloudelliset resurssit eivät enää mahdollistaneet sitä, että kunta itse tuottaa kaikki tarvittavat palvelut. Olenaisempaa alkoi olla se, että kunta kehittää yhteistyöhön kannustavia prosessejaan ja saa uusimman tiedon ja muualla kehitetyt hyvät käytännöt käyttöönsä – niin omien yksiköidensä kuin kunnan kanssa toimivien yritysten ja yhteisöjen käyttöön.

Hallinnollisilla päätöksillä on vaikea saavuttaa tuloksia globaalissa kamppailussa ilmastomuutosta vastaan – siihen on otettava yritykset kumppaneina mukaan. Keskeistä Espoon poikkihallinnollisen ohjelmatyön mallissa oli, ja on edelleen, uudenlainen liittoutuminen yrityselämän kanssa. Markkula toteaa: ”Kaupunkisuunnittelulautakunnassa oli

avoimesta yritys- ja yliopistoyhteistyöstä saatu hyviä kokemuksia. Poikkihallinnolliset ohjelmat loivat myös uutta oppimis- ja yhteistyökulttuuria kaupungin toimintaan” (Markkula 2018).

Ohjelmatyössä pyritään luomaan mekanismi, joka toimii yhteensovitettuna markkinoiden kanssa. Kuntademokratiassa on totuttu kuntalain velvoittamaan toimintaan ja tekemään päätökset kaupunkiorganisaation sisällä, päättämään itsenäisesti, yritystoimijoita juurikaan kuulematta. On tärkeää asettaa kysymys, miksi yritykset tulisivat tekemään yhteistyötä kaupungin kanssa, jos yrityksessä ei tiedetä kenen kanssa kannattaa ja pitää neuvotella. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja sopeutumisen tavoitteita ei voi saavuttaa yrityksen ja kaupungin yhden toimialan kanssa tehtävällä yhteistyöllä. Poikkihallinnollinen ohjelmaryhmä kokoaa valtuuston asettamista tavoitteista kumppanuushankkeet, jolloin syntyy avaintoimijoiden kumppanuusverkosto ja laaja tarttumapinta toimenpiteiden käynnistämiseksi. Ohjelmaryhmien työn seurauksen lisättiin merkittävästi työpajojen ja yhteistilaisuuksien käyttöä. Näihin kaupunki kutsui mukaan myös esimerkiksi Tekesin ja Sitran edustajia ideoimaan kehitystoiminnan sisältöjä ja muotoja.

Markkula kommentoi:

Strategia on hyvä tai jopa erinomainen vain jos se johtaa innostumiseen tekemisen kulttuuriin. Poikkihallinnollisia ohjelmia luodessamme keskeinen tavoitteemme olikin saada Espooseen kokeiluja, pilotointia, demonstraatioita sekä tulosten skaalaamista ja levittämistä kaikkialle Eurooppaan ja jopa maailmanlaajuisille markkinoille. Ja olennaista on, että tällaiset tuotteet eivät ole vain tavanomaisia tavara- tai palvelutuotteita, vaan myytävä osaamisemme sisältää paljon henkistä pääomaa ja konsepteja. Meidän vahvuus on toimiva pppp eli public-private-people-partnership -toimintatapa. (Markkula 2018.)

Poikkihallinnollinen kestävä kehityksen ohjelmatyö voi toimia myös hankkeiden sulatusuunina, kuten ”Kiertotalouden Kera”-hanke, jossa synnytetään kehitysprojekteja Espoon teknisen ja ympäristötoimen, sivistystoimen, yritysten ja rahoittajien kanssa. Yksi toimiala ja sen lautakunta ei voi toimia valmistelijana ja päätöksentekijänä monella eri sektorilla, mutta ohjelmaryhmä voi koota eri toimijat ja asiantuntijat yhteen toteuttamaan hanketta. Uuden valtuustokauden 2017–2021 strategiaan – Espoo-tarina – nostettiin yhdeksi strategiseksi kärjeksi 230 hehtaarin alue Kera. Kaupungin hyväksymän

toimeksiannon mukaan tavoitteena on toimia eurooppalaisena edelläkävijänä kiertotalouden ja digitaalisen kaupunkialustan kehityshankkeena. Kaupunginhallituksen jaoston tekemän päätöksen mukaan kehittämistyössä varmistetaan, että Espoo-tarinassa yhdeksi kärkikohteeksi määritelty Keran alue saadaan asemakaavoituksessa ja muussa kaupunkisuunnittelussa toteuttamaan tarinassa määriteltyä strategista tavoitetta: "Kehittyvä Kera on kansainvälinen esimerkki kiertotalouden digitaalisesta kaupunkialustasta, joka toteutetaan yhteistyössä Smart & Clean -säätiön, Nokian ja useiden muiden yhteistyötoimijoiden kanssa." Kehittämistyöllä tuetaan Keran alueen brändäystä, toiminnallista sisältöä ja kaupunkikehittämisen keinoja uusien älykkäiden ja puhtaiden käyttäjälähtöisten ratkaisujen synnyttämiseksi. Lisäksi tuotetaan Keran aluekehittämiseen sisällöllisiä ratkaisuja. (Kaupunginhallituksen elinkeino ja kilpailukykyjaosto 2018.)

"Verkostomainen yhdessätekemisen toimintatapa haastaa eri osapuolet ja luo uusia toimintamalleja ja ratkaisuja, joita voidaan jatkossakin hyödyntää niin Espoossa kuin muuallakin", kommentoi Markku Markkula (2018).

Tonttikohtaisesti voidaan tehdä helposti rakennuslupapäätöksiä, mutta kun suunnitellaan esimerkiksi Espoossa sijaitsevan Keran kokoista aluetta ja sen toiminnallisuutta, kaupunkikonserni on vaikea kumppani toimimaan useiden yritysten yhteistyössä. Kestävän kehityksen ohjelmalla on mandaatti ja toimeksianto valtuustolta ja se voi toimia joustavammin yritysten ja erilaisten yhteisöjen kumppanina, jolloin niiden ei tarvitse hakeutua yhteistyöhön usean eri toimialan kanssa. Ohjelmatyössä sisäinen toiminta on sitoutuneempaa, koska pyritään luomaan uudenlaista päätöksentekokulttuuria. Avainhenkilöt ja ne, jotka hakeutuivat mukaan ohjelmaryhmään, asettivat kunnianhimon tason korkealle, sillä yhteisenä tavoitteena oli saada merkittäviä tuloksia kestävän kehityksen edistämisessä. Hyvät tulokset vahvistivat ohjelmaryhmän sisäistä luottamusta ja vahvistivat myös kaupunginvaltuuston ohjelmamallin toimivuudesta.

## 7.5. Strategiasta tarinaksi

Espoon perinteinen strategia muutti muotoaan, kun valtuustossa hyväksyttiin ensimmäisen kerran Espoo-tarina vuonna 2013. Espoo-tarinan syntyminen oli tärkeä kulmakivi, joka mahdollisti ohjelmaryhmien perustamisen. Espoo-tarina tarvitsi tuekseen uudenlai-

sen innovatiivisen, päättäjiä, virkamiehiä, yrityksiä, oppilaitoksia ja asukkaita yhdistävän toimintamallin. Ensimmäinen Espoo-tarina ja kestävän kehityksen ohjelman hyötytavoitteet hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 10.6.2013. Kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä kuvaili tarinamaisen strategian eroa entiseen siten, että Espoo-tarina on ”yksinkertaisempi, selkeämpi ja suuntaa antavampi”. Samassa yhteydessä päätettiin valtuustossa, että Espoo-tarinaa toteutetaan uudella projekti- ja ohjelmajohtamisen mallilla. Tärkeimmiksi kehityskohteiksi ja viideksi ohjelmaryhmäksi päätettiin samassa yhteydessä osallistuva Espoo, nuorten elinvoimaisuus, elinvoimaa ikääntyville, kestävä kehitys ja kilpailukyky sekä innovatiivisuus ja yrittäjyys. Ohjelmaryhmien ohjelmasuunnitelmat hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 16.12.2013, josta alkoi ohjelmatyö ja projektien käynnistäminen.

Toisena kulmakivenä tai mahdollistajana ohjelmaryhmien syntymiselle voi pitää Espoon sijaintia. Espoon sijainnilla Helsingin naapurissa on vaikutusta politiikan sisältöihin ja muotoihin, kuten myös sillä, että Suomen ja Pohjois-Euroopan suurin teknologian, innovaatioiden ja liike-elämän keskus ja Aalto-yliopiston kampus sijaitsevat Espoon Keilaniemessä. (*Otaniemi–Keilaniemi* 2018). Uudenlaisia innovaatioita on helppompaa synnyttää, kun kumppanit ovat lähellä ja kumppanuudesta voivat hyötyä ja oppia kaikki osapuolet. Kestävän kehityksen kumppanuuksista Espoo hakee luonnollisesti vaikuttavuutta tekemiinsä ilmastositoumuksiin ja lisää kustannustehokkuutta tuottamiinsa palveluihin. Ensimmäiset poikkihallinnolliset ohjelmaryhmät nimettiin 10.6.2013 valtuuston kokouksessa. Ohjelmaryhmiin valittiin osin valtuutettuja ja varavaltuutettuja ja luottamushenkilöjäsenten lisäksi myös virkamiehiä. Espoon palkkiosäännön mukaan ohjelmaryhmät vastasivat painoarvoltaan ykkösluokan lautakuntia, eli tarkastuslautakunnan, sosiaali- ja terveyslautakunnan, opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan, svenskarum-lautakunnan, teknisen lautakunnan sekä kaupunkisuunnittelulautakunnan painoarvoa. (Luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö. Espoon kaupungin hallintosääntö 2017.)

## 7.6. Haastattelut

Haastattelin työtäni varten virkamiehiä poikkihallinnollisesta päätöksenteosta liittyen ilmastonmuutoksen torjumiseen. Johdanto haastateltaville oli seuraavanlainen:

Opiskelen Aalto-yliopiston kiinteistötalouden koulutusohjelmassa diplomi-insinööriksi ja valmistelen diplomityötäni Espoon kestävän kehityksen ohjelmatyön vaikuttavuudesta. Olen kaupunginvaltuutettu ja Kestävä Espoo -ohjelmaryhmän puheenjohtaja ja tutkimukseni kannalta olisi tärkeää saada arvioita ja näkemyksiä yhteistyökumppaneiltamme poikkihallinnollisen ohjelmatyön kokemuksista.

Tutkimuksessani haluan selvittää Espoon poikkihallinnollisen ohjelmatyön avulla saatuja tuloksia. Tutkimuskysymykseni on ”Lisääkö poikkihallinnollisuus kuntien päätöksenteon tehokkuutta kestävän kehityksen strategisessa ohjauksessa ja ilmastonmuutoksen torjunnan sopimusten toimeenpanossa?”

Tutkimuksessani keskityn arvioimaan kestävän kehityksen poikkihallinnollisella ohjelmatyöllä saavutettuja tuloksia ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen osalta Espoossa. Tutkimusajankohta koskee ensisijaisesti vuoden viime valtuustokaudella toiminutta, 2012 kuntavaalien jälkeen asetettua kestävän kehityksen ohjelmatyön arviointia verrattuna sitä edeltävään valtuustokauteen. Lähestymiskulmana tutkimuksessani on valtuustokaudella 2013–2017 kestävän kehityksen ohjelmatyössä saavutettujen tulosten arviointi. Vertailukohtana on edellisen valtuustokauden aikana Espoon ympäristölautakunnassa, kaupunginhallituksessa ja valtuustossa tehdyt kestävästä kehitystä koskevat päätökset.

Haastattelulla haluan selvittää, onko poikkihallinnollinen ohjelmatyö tuonut lisäarvoa vai lisätyötä ja onko ohjelmatyö vahvistanut Espoo asiantuntijuutta ja parantanut kumppaneiden kanssa tehtävää yhteistyötä?

Kysymyksillä haetaan vastauksia erityisesti siihen, miten yksittäisen hankkeen eli Espoon ilmasto-ohjelman valmistelu ja toimeenpano on muuttunut ohjelmatyön alkamisen jälkeen 2013.

Kaupunkiorganisaatioon kuuluvat haastateltavat olivat:

- Markku Markkula, Kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Alueiden Komitean puheenjohtaja 2015–2017, Kestävä Kehitys ohjelmaryhmän varapuheenjohtaja ohjelmakaudella 2013–2017
- Henna Partanen, Ympäristölautakunnan puheenjohtaja 2013–2017, Espoo
- Tarja Söderman, Ympäristöjohtaja, Espoo

Kaupunkiorganisaation ulkopuoliset haastateltavat:

- Irma Karjalainen, Tulosaluejohtaja, HSY (Helsingin seudun ympäristöpalvelut)
- Mari Flink, HSL Asiakkuus ja myynti, osastonjohtaja

Esittämäni kysymykset olivat:

- Mikä on ollut se verkosto, jonka kanssa on tehty yhteistyötä ennen poikkihallinnollisen kestävän kehityksen ohjelmakauden alkamista 2013 ja mikä se on poikkihallinnollisen ohjelmatyön alkamisen jälkeen? (virkamiehet, luottamushenkilöt, kaupunginjohto, yritykset, kuntayhtymät, asukkaat, asukasyhdistykset, muut kumppanit)
- Mahdollisesti tulevalta maakuntahallinnolta puuttuu sellainen organisoituminen, jota globaalit haasteet vaativat. Mitä lisäarvoa poikkihallinnollinen ohjelmatyö voisi tuoda kestävän kehityksen edistämiseen ja erityisesti ilmastonmuutosta hillitsevien sopimuksien toimeenpanoon maakuntahallinnossa?
- Miten Espoon ilmasto-ohjelman valmistelu ja seuranta on viety aikaisemmin valmistelussa ja päätöksenteossa eteenpäin? (virkamiesvalmistelu, lautakunta, kaupunginhallitus tai sen jaosto, valtuusto)
- Mikä näiden edistämisessä on Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän perustamisen myötä muuttunut?
- Onko ilmasto-ohjelman valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano edistänyt verkostoitumista ja synnyttänyt uusia keskusteluyhteyksiä ja tilaisuuksia?

## 7.7. Kooste haastatteluvastauksista

Haastatteluissa kävi ilmi, että eniten yhteistyötä ennen poikkihallinnollisen kestävän kehityksen ohjelmakauden alkamista oli tehty kuntien joukkoliikenneyhteyshenkilöiden kanssa sekä suoraan poliitikoiden ja HSL:n hallituksen kanssa (Flink 2018) sekä Espoon ylimmän teknisen johdon kanssa (Karjalainen 2018); ympäristökeskuksen osalta asiakas-yhdistysten, HSY:n, korkeakoulujen, yritysten ja erilaisten ohjausryhmien kanssa (Söderman 2018). Ohjelmatyön alkamisen jälkeen yhteistyötä on tehty aiempaa enemmän kuntien ja elinkeinopuolen kanssa (Flink 2018) sekä tavattu kestävän kehityksen avainhenkilöitä ja Espoon kestävän kehityksen ryhmää (Karjalainen 2018) ja poliitikoita (Söderman 2018).

Poikkihallinnollisen ohjelmatyön mahdollisuuksina edistää kestävää kehitystä maakuntahallinnossa oli vastaajien vaikea arvioida. Mahdollisina nähtiin joukkoliikenteen käytön lisääminen ja maakuntien tarjoamat matkailuvaihtoehdot – nämä edellyttäisivät maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden yhteistyötä. (Flink 2018.)

Toisaalta vastaajat olivat toiveikkaita sen suhteen, että ohjelmatyö antaisi paremmat mahdollisuudet saada työhön mukaan eri toimi- ja hallinnonalojen parhaita asiantuntijoita. Kuntarakenne ja alueelliset reviirit nähtiin päätöksentekoa hankaloittavina tekijöinä – ylätasen sitouttaminen voisi onnistua ohjelmatyön kautta. Hyvän ohjelman arveltiin mahdollistavan toimijoiden ilmastomyönteistä toimintaa silloinkin, kun omasta organisaatiosta ei löydy tukea. Yhteistyötä toivottiin erityisesti neljän pääkaupunkiseudun kaupungin, HSY:n ja Uudenmaanliiton kanssa. (Karjalainen 2018).

Espoon ilmasto-ohjelman valmistelun ja seurannan eteenpäinviemistä vastaajat eivät juurikaan osanneet kommentoida. Espoon ympäristötoimen johto näki kaupunginhallituksen ja -valtuuston roolin merkittävänä (Söderman 2018).

Kestävä kehitys -ryhmän myötä Espoon ilmasto-ohjelman valmistelun ja seurannan nähtiin muuttuneen siten, että ilmastotyön painoarvon nähtiin keskusteluissa lisääntyneen, ja ilmastoasiantuntijoiden verkosto oli valmiiksi tiedossa – tätä pidettiin merkittävänä asiana. Verkosto nähtiin tärkeäksi myös Espoon imagon kannalta, ja sen asiantuntemusta toivottiin hyödynnettävän niin Espoon omassa päätöksenteossa kuin poikkiteellisissä asiantuntijalausunnoissa. (Karjalainen 2018). Toisaalta Espoon ympäristöjohtaja näki sekavuuden lisääntyneen ja vastuunkantajien puuttuvan (Söderman 2018).

Uusia keskusteluyhteyksiä ja tilaisuuksia ilmasto-ohjelman nähtiin synnyttäneen mm. HSY:ltä Espoon päättäjille pyydettyjen asiantuntijaluentojen muodossa (Karjalainen 2018). HSL:n suuntaan tällaista uutta verkostoitumista ei nähty tapahtuneen (Flink 2018) ja Espoon ympäristöjohtajan mukaan prosessi näyttäytyi yhtenä monien samanaisten joukossa (Söderman 2018).



## 8. Kestävä kehitys -ohjelmatyön saavutukset

### 8.1. Aluksi

Tässä luvussa vertailen Kestävän kehityksen poikkihallinnollisen ohjelmatyön tuloksia erityisesti ilmastonmuutosta koskevien päätösten osalta valtuustokaudella 2013–2016 Espoon ympäristölautakunnan vastaaviin päätöksiin edellisellä valtuustokaudella eli vv. 2009–2012. Tutkimusaineistona ovat Espoon kestävän kehityksen ohjelmaryhmän ja ympäristölautakunnan kokousten pöytäkirjat ja Espoon tarkastuslautakunnan arviointikertomukset vuosien 2015 ja 2016 toiminnasta.

Arvioitaessa kestävän kehityksen poikkihallinnollisen ohjelmatyön onnistumista Espoossa on selvitettävä, millä tekijöillä ohjelmatyön onnistumista mitataan, arvioidaanko vain päätöksenteon onnistumista vai myös asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Poikkihallinnollisuus ei lautakuntatyön tapaan ole vain päätöksentekoa, vaan enemmänkin verkostomaista kumppanuutta ja uudenlaisten kestävien toimintatapojen hakemista ja kehittämistä yhdessä ohjelmaryhmän ja kaupungin eri toimialojen kanssa.

### 8.2. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus ohjelmatyöstä vuodelta 2016

Espoon kaupungin tarkastuslautakunnan valmistelemassa arviointikertomuksessa arvioidaan vuosittain, miten sitovat tulostavoitteet ovat toimintavuoden aikana toteutuneet. Vuonna 2016 laaditussa Espoon talousarviossa kaupunginvaltuusto oli asettanut 36 tulostavoitetta, joista tarkastuslautakunta arvioi toteutuneen 20 ja 12 ei ollut toteutunut. Tarkastuslautakunnan mukaan poikkihallinnolliset kehitysohjelmat toimivat pienellä budjetilla, mutta onnistuivat kehittämään uusia toimintamalleja ja toimintatapoja. Yleisenä palautteena kaikkien kuuden ohjelmaryhmän työstä tarkastuslautakunta toteaa:

Asukasfoorumien toimintaa sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kehitettävä edelleen. Nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi on jatkettava toimenpiteitä. Valtuustokauden 2017–2021 poikkihallinnollisiin ohjelmiin on kattavasti sisällytettävä lasten ja nuorten sekä ikäihmisten tarpeet ja hyvinvointi. (Arviointikertomus 2016.)

Tarkastuslautakunta arvioi ohjelmajohtamista ohjaukseen osallistuneiden itsearvioinnin pohjalta, ja arvioiden mukaan sekä johtamisessa että tavoitteissa oli onnistuttu, mutta

toimintatapojen osalta löydettiin myös kehitettävää. Arviointikertomuksen (2016) mukaan: ”Ohjelmajohtamisen todettiin olevan toimiva tapa toteuttaa Espoo-tarinaa ja täydentää linjaorganisaation toimintaa. Itsearviointin tuloksena todettiin lisäksi, että kehitysohjelmien tulisi keskittyä keskeisiin poikkihallinnollisiin kehittämiskokonaisuuksiin.”

Kestävä kehitys -ohjelman asettamien tavoitteiden toteumista arvioidaan arviointikertomuksessa erikseen omassa luvussaan, jossa todetaan, että ohjelman tavoitteena oli ”parantaa kestäviä ratkaisuja kaupungin taloudellisten ja sosiaalisten sekä ilmasto-, energia- ja ekologisten tavoitteiden saavuttamiseksi.” Arviointikertomus mainitsee erikseen, että Espoo todettiin vuonna 2016 Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi sekä toteaa, että kumppanuuksilla on saatu lisää ”osaamista, resursseja, näkyvyyttä ja vaikuttavuutta.” (Arviointikertomus 2016.)

Arvioinnissa mainitaan myös onnistumisina ohjelmaryhmän verkostomainen toimintatapa, puurakentamisen edistäminen, uusiutuvan energian ratkaisut ja sähköbussit. Kehitettävää arvioitiin olevan mm. resursoinnissa, sisäisessä tiedonkulussa ja selkeämissä ja koko organisaation laajuisten tavoitteiden asettamisessa. (Arviointikertomus 2016.)

Ilmastotoimenpiteet mainitaan tässä Espoon tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa vuodelta 2016 kaksi kertaa kohdassa kaavoitustavoitteet ja liikennesuunnittelu, jossa viitataan Espoon ilmasto-ohjelmaan vuosille 2016–2020. Toisen kerran ilmastonmuutos löytyy arviointikertomuksesta, jossa todetaan Uudenmaan ELY-keskuksen jakamasta palkinnosta Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungeille Kehäradan, Länsimetron ja Raide-Jokerin toteuttamisesta edistämällä ilmastonmuutosta hillitsevää kaavoitusta raidehankkeiden yhteydessä. (Arviointikertomus 2016.)

### **8.3. Ohjelmatyön erityisyys ja sen sisältö**

Poikkihallinnollisten ohjelmien ja Kestävä kehitys -ohjelman ensimmäisellä kaudella oltiin vasta talkootyövaiheessa, kun arvioitiin, kenen työtä ilmastotyö Espoossa on. Ohjelmakauden loppupuolella tekemisen luonne on muuttunut, sillä aluksi oli kiire kuroa umpeen päätöksenteon velkaa. Oli saatava hiilidioksidipäästöt laskemaan, kaukolämmön tuotanto vaihdettua pois hiilenpoltosta ja sähköbussien kokeilu käyntiin yhdessä HSL:n kanssa. Jatkossa ohjelmatyössä päästään toivottavasti jo puhumaan myös toimenpanovallasta ja kasvattamaan koko kaupunkikonsernin osaamista yhdessä kumppaneiden kanssa.

### 8.3.1. Projektit ja kumppanit

Jo edellisessä luvussa mainittu rantaradan varrella sijaitseva vanha Keran teollisuusalue on hyvä esimerkki projektista, jonka kestävän kehityksen ohjelmaryhmä on ideoinut tehtäväksi kumppaneiden kanssa. Samaan aikaan myös Espoon tekninen ja ympäristötoimi haluaa ottaa hankkeesta valmisteluvastuun, koska kaupunki haluaa ja sen pitääkin tulla kumppaniksi hankkeen toimineenpanossa. Ohjelmaryhmän tehtävänä on haastaa toimialaa eli ns. linjaorganisaatiota strategiseen keskusteluun, sillä strategisten toimijoiden vastuun tulee olla selvä. Ohjelmaryhmän toimiessa valtuuston antamalla mandaatilla se rikkoo vanhaa organisaatioiden välistä toimintamallia, mutta tarvitsee toimialasta vahvan kumppanin, jolla on kyky ja halua toimia yhteistyökumppanina ohjelmaryhmän kanssa. Hyvä henkilöiden välinen yhteistyö on onnistumisen edellytys ja vastaavasti huonot henkilösuhteet voivat kaataa koko hankkeen.

Kehittämistoiminnan ja perustoiminnan roolitus vaihtelee eri kunnissa. Aikaisemmin mainitulla Turun Smart and Wise -hankkeella on kehittämisvastuu viidellä painopistealueella, jolle kaupunginvaltuusto on asettanut strategiset tavoitteet, mutta hankeryhmässä ei ole luottamushenkilöedustusta. Espoossa poikkihallinnolliset ohjelmat saavat strategiset tavoitteet valtuustolta, mutta luottamushenkilöistä ja virkamiehistä koottu ohjelmaryhmä vastaa projektien kehittämisestä ja kumppaneiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Kestävän kehityksen ohjelmatyön roolin suhteen ei ollut ongelmia silloin, kun tehtiin kehittämistyötä ideoinnin ja suunnittelun tasolla. Kaupungin perinteisten toimialarajojen ylittäminen aiheutti epäselvyyttä ja kysymyksiä siitä, kuuluuko päätöksenteko lautakunnalle vai ohjelmaryhmälle: hyvänä esimerkkinä toimii ilmasto-ohjelma, sillä kunnallisessa päätöksenteossa virkavastuun tulee olla selvä. Espoossa ohjelmajohtamisen mallia päätettiin jatkaa myös v. 2017 alkaneella valtuustokaudella, joten uudenlainen kuntien kehittämistyön malli on syntynyt.

Tarvetta paikallistason päätöksenteon toimintatapojen kehittämiseksi on, sillä keskeinen haaste ihmiskunnan tulevaisuudelle on ilmastonmuutoksen torjunta ja yhä enemmän myös siihen sopeutuminen (Hertell 2016a). Kansainvälisillä sopimuksilla voidaan päättää globaalista vastuunjaostoa päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, mutta sopimusten implementointi tapahtuu kuntatasolla ja yhdessä monien kumppaneiden kanssa. Kaupunkien pitää luoda yhteistyön malleja ja houkutella kumppaneita, kuten asukkaita,

yriksii ja oppilaitoksia mukaan kehittämään toimia asetettujen päästövähennystavoit-  
teiden saavuttamiseksi. Ilmastonmuutos on synnyttänyt uudenlaisen haasteen tekemi-  
selle ja päätöksenteolle, mutta valmisteluvaiheessa olevista asioista ei ole ollut sopivaa  
keskustella luottamushenkilöiden ja virkamiesten kesken. Kuntalain perusteella virka-  
miehellä on vahva asema päätösasioiden valmistelussa, jota voi olla vaikeaa ohittaa.  
Kaiken kehittämistyön edellytyksenä ja lähtökohtana on ideoinnin vapaus ja luovuuteen  
kannustaminen ja siihen perinteiseen toimialajakoon perustuva linjaorganisaatio ei ole  
helposti taipunut.

Kaupunginvaltuuston päätöksellä strategista valtaa on Espoon ohjelmajohtamisen mal-  
lissa annettu suoraan ohjelmaryhmille, joiden aktiivisuus voidaan kokea uhkana linjaor-  
ganisaation tekemälle työlle. Kaupunginvaltuuston positiivinen suhtautuminen kehittä-  
misohjelmien saavutuksiin voi olla ristiriidassa virkamiesten kokemukseen, jossa luotta-  
mushenkilöt vain sotkevat heidän valmistelutyötään ja pyrkivät käyttämään virkamie-  
hille kuuluvaa valtaa. Tavoitteena tuleekin olla yhä vahvempi verkostotoimijuus ja uu-  
denlainen päätöksenteon hybridimaisema, jossa kaikki toimijat tukevat toisiaan. (Ylitalo  
2018.)

Mikään kehittämisohjelma ei voi toimia tuloksellisesti ilman riittäviä resursseja, siksi-  
kin verkostomainen toimintapa on lähtökohta kehittämistyölle. Vaikka ohjelmatyöltä  
vaaditaan tuloksellisuutta, ei todistustaakka saa olla yksin ohjelmatyöllä, sillä kehittämi-  
nen ja uusien toimintatapojen käynnistyminen vie aikansa. Ohjelmatyön toimintatapa  
voi olla kompleksinen, sillä pienellä budjetilla asetettujen isojen tavoitteiden onnistumi-  
nen on epävarmaa. Jo asetettujen tavoitteiden vaikuttavuudella on merkitystä, sillä siten  
voimme tavoitella riittävää budjettia ja osoittaa, että teemme merkittävää työtä edellyt-  
täen, että myös tavoitteissa onnistutaan. Espoon ohjelmajohtamisen mallissa on onnis-  
tuttu synnyttämään uudenlainen organisaatio ja toimintamalli. Arvioisin, että Espoossa  
toimintamallia voi pitää ainakin jossain määrin onnistuneena, koska Espoo valittiin Eu-  
roopan kestävimmäksi kaupungiksi. Kansainvälisen tutkimuksen tulos teki kestävän ke-  
hityksen ohjelmatyöstä ikään kuin legitiimin. Kun saatiin ulkoinen tunnustus, alettiin  
yhdessä entistä vahvemmin uskoa poikkihallinnollisen ohjelmatyön malliin. Ohjelma-  
johtamisen malli voidaan kokea vaikeaksi sitoutua, voi olla vaikea ymmärtää miten ra-  
haa projektien ja hankkeiden kautta saadaan ja voi olla vaikeaa aina ymmärtää toimek-  
siantoa; mitä meiltä odotetaan.

Tavoitteeksi ohjelmakauden alussa asetettiin päätösvelan purkaminen ja siinä onnistumista voi pitää todennäköisenä. Toisaalta verkostomaisessa toiminnassa voi olla vaikea ymmärtää tehtävän luonnetta ja kumppanien itselleen asettamia tavoitteita, siksi on oltava yhteinen tavoite ja vahva yhteisymmärrys luottamuksen lisäksi. Vastakkainasettelu ja epäluulo eivät edistä tavoitteiden saavuttamista.

Kaupunginjohtajan henkilökohtainen luottamus siihen, että luottamushenkilövetoisella ohjelmatyöllä toimeenpannaan ja toteutetaan Espoon uudenlaista strategiaa eli Espoo -tarinaa tehokkaimmin, oli edellytys onnistuneelle käynnistymiselle. Kestävän kehityksen johtajan Pasin Laitalan ja ohjelmaryhmään valittujen luottamushenkilöiden innostuminen, yhteistyö ja sitoutuminen strategiaan tavoitteisiin olivat edellytyksiä onnistuneelle tekemiselle.

#### **8.4. Poikkihallinnollinen päätöksenteko**

Poikkihallinnollisessa päätöksenteossa ohjelmaryhmä toimii tiiminä tai nimensä mukaisesti ryhmänä toisin kuin lakisääteisiä päätöksiä tekevät lautakunnat. Ohjelmaryhmät koostuvat kaupunginjohtajan nimeämistä virkamiehistä ja puolueiden mandaateilla toimivista luottamushenkilöistä. Molemmissa toimintamalleissa päätökset tehdään virkamiesten esitysten pohjalta, mutta vain ohjelmaryhmissä myös valmistelu tapahtuu yhteistyössä. Yhteistyökumppaneita voivat olla luottamushenkilöiden lisäksi asukkaat, järjestöt tai yritykset.

Ohjelmajohtamisen mallissa on kyse muutosjohtamisesta verkostomaisessa yhteistyössä, mutta sarja päätöksiä ei vielä riitä muutokseen. Kestävän kehityksen ohjelmakaudella yksimielisyys strategian toimeenpanossa on lisääntynyt, kun kestävän kehityksen brändi on saanut näkyvyyttä, joka on vakuuttanut ja siten tukenut kestävää kehitystä edistävää päätöksentekoa myös kaupunginvaltuustossa.

On ilmeistä, että kestävän kehityksen ohjelmatyöhön on ohjelmaryhmässä sitouduttu vahvasti, koska valmistelu on tapahtunut ohjelmaryhmän yhteisenä prosessina, kokonaisvaltaisella kehittämisvastuulla. Päätökset ovat herättäneet myönteistä asukaslaulutta, joka on taas heijastunut niin kaupunginhallituksen kuin valtuustonkin päätöksissä. On oleellista, että ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen toimenpiteet vaativat kokonaisvaltaista monien ja hyvin erilaisten päätösten samansuuntaisuutta,

jotta tuloksia syntyy. Kestävän kehityksen ekosysteemi, joka muodostuu monista verkostoista, tukee tavoitteiden toteutumista, sillä hierarkkinen, demokraattiselle päätöksenteolle tyypillinen toimialojen välinen osaoptimointi ei tuota toivottuja tuloksia. Kestävän kehityksen ohjelmassa on ollut erityisen onnistunut verkostomainen toimintamalli, koska sillä on ollut asemansa pohjalta ja yli puoluerajojen saavutettu erityinen positiio ja strateginen taso, jolla on ollut kaupunginjohtajan tuki.

Espoon kaupungin osuus on noin 10% Espoon kokonaispäästöistä, joten on selvää, että hiilineutraaliutta ei voida saavuttaa ilman kumppaneita. Espoon ohjelmajohtamisen mallissa pyritään avoimuuteen ja haetaan uusia kumppaneita mukaan yhteistyöhön, niin yrityksistä kuin kaupungin omista toimijoistakin. Kumppaneita ei ole valittu etukäteen, vaan tarpeiden ja tavoitteiden muuttuessa etsitään uusia toimijoita mukaan yhteistyöhön.

Tulevalla ohjelmakaudella on entistä vahvemmin varmistettava poikkihallinnollisen työn onnistuminen mm. selvittämällä kuntatyölle mahdollisessa maakuntaudistuksessa tulevat vaatimukset ja velvoitteet.

## **8.5. Kestävä kehitys -ohjelmatyön loppuraportti**

Kestävä kehitys ohjelmaryhmän työ alkoi ohjausryhmän työpajalla 12.9.2013. Työpajan tavoitteena oli tunnistaa ja määritellä, miten valtuustossa hyväksytyt hyötytavoitteet saatetaan. Hyötytavoitteet ovat osa Espoon hyväksymää strategiaa eli Espoo-tarinaa ja poikkihallinnollisten ohjelmaryhmien projekteilla ja uusilla toimintavoilla oli tavoitteena toimeenpanna strategia käytännön tasolla.

Koko ohjelmakauden loppuraportti 19.1.2017 valmisteltiin ja hyväksyttiin ohjelmaryhmässä, kaupunginhallituksessa ja lopuksi kaupunginvaltuustossa.

Kestävä kehitys -ohjelmaryhmän tuloksia ja hyötytavoitteiden toteutumista käsiteltiin kaupunginhallituksessa ja valtuustossa kaksi kertaa vuodessa. Käsittely tapahtui omana asiakohtana, mutta samoissa kokouksissa, joissa oli hyväksyttävänä kaupungin seurantaraportti ja tilinpäätöksen ennakotiedot.

Ohjelmakaudelta toteutui kuluja kokonaisuudessaan yhteensä 537 387 euroa ja tuloja 98 853 euroa. Tuloja saatiin ulkopuolisilta rahoittajilta, joista suurimmat Uudenmaan liitto ja Tekes.

Kulut muodostuivat luottamushenkilöiden palkkioista ja työntekijöiden ja asiantuntijoiden palkoista sekä muista kuluista kuten viestinnästä ja maksetuista avustuksista.

Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittiin kumppaneita sekä kaupungin omasta organisaatiosta että kaupunkikonsernista laajemminkin. Yhteistyökumppaneista tärkeimmät olivat ”konserniesikunta, teknisen ja ympäristötoimen esikunta, ympäristökeskus, kaupunkisuunnittelukeskus, kaupunkitekniikan keskus, tilapalvelut, hankintakeskus, suomenkielinen opetus, ruotsinkielinen opetus, suomenkielinen varhaiskasvatus, kulttuurin tulosyksikkö, liikunta- ja nuorisopalvelut ja kaupunginmuseumuseo.” Merkittävät kumppanit koko kaupunkikonsernissa olivat: ”Espoon Asunnot Oy, HSL, HSY, Espoo Marketing Oy ja Espoo Catering ja muita kumppaneita Fortum Oyj, Sitra, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Suomen Ympäristökeskus, Tekes, Reilu kauppa ry, Urban Mill ja Metsähallitus.” (*Loppuraportti. Kestävä kehitys –kehitysohjelma 2017.*)

Lisäksi ohjelmaryhmä teki yhteistyötä monien yhdistyksien, oppilaitosten ja järjestöjen kanssa ohjelmakaudella. Loppuraportissa arvioidaan ohjelman saavuttamia tuloksia erikseen jokaisen hyötytavoitteen osalta.

#### Hyötytavoite 1: Kestävä elämäntapa

Tavoitteena oli löytää keinoja, joilla voidaan yhdessä asukkaiden kanssa edistää kestävä elämäntapaa

#### Hyötytavoite 2: Kestävä verkostomainen kaupunki

Pyrittiin mahdollistamaan kestävä ja sosiaalisesti eheä elämäntapa

#### Hyötytavoite 3: Espoon luonto ja ympäristö

Haluttiin varmistaa ympäristön tilan ja luontoarvojen säilyminen hyvänä ja kannustaa asukkaita ympäristövastuuseen kaupungin kasvusta huolimatta.

#### Hyötytavoite 4: Ilmastotyön koordinointi

Johdettiin ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tarvittavaa työtä ja tavoiteltiin edelläkävijyyttä ilmastoasioissa.

## Hyötytavoite 5: Energiaratkaisut

Edistetään kestävämpää alueellista ja paikallista energiantuotantoa.

## Hyötytavoite 6: Kestävät liikkumISRatkaisut

Lisätään joukkoliikenteen käyttöä.

Espoon poikkihallinnollisten ohjelmaryhmien kausi päättyi valtuustokauden päättyessä 2017, jolloin ohjelmaryhmät esittelivät loppuraporttinsa. Kestävän kehityksen loppuraportista voi lukea ohjelmaryhmän oman arvion ohjelmatyön tuloksista. Valtuustossa käydystä keskustelusta voi kuulla valtuutettujen arvion uudeltaisesta ohjelmatyöstä ja niiden ensimmäisen kauden saavutuksista. Loppuraportissa todetaan, että ohjelmakaudella Espoo sai tunnustusta sitoutumisestaan kestävä kehityksen työhön ja ilmasto-ohjelmalla tarkennettiin Espoon kestävä kehityksen tavoitteita. Espoo nimettiin Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi ja Espoon kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumusta pidettiin Suomen vaikuttavimpana. Ohjelmatyöllä on vahvistettu Espoon strategiatyötä ja kumppanuuksilla juurrutettu uudeltaisia hankkeita arjen toiminnaksi, kuten yhteistyön käynnistäminen Espoon Asunnot Oy:n kanssa. Asukasyhteistyön merkitys oli jo asetettu tavoitteeksi ja siinä loppuraportin mukaan onnistuttiin kiitettävästi, sillä ohjelmakaudella kaikkiaan 103 000 asukasta osallistui ohjelman toimesta järjestettyihin tilaisuuksiin.

Loppuraportin käsittelyn yhteydessä valtuustossa esitettiin myös kritiikkiä ohjelmatyötä kohtaan. Yhdessä valtuutetun puheenvuorossa pelättiin kehitysohjelmien horjuttavan demokratiaa, koska luottamushenkilöiden rooli on tehdä päätöksiä, ei olla mukana valmistelemassa niitä. On vaarallista, jos luottamushenkilöt sitoutetaan valmisteluprosessiin, jolloin eivät osaa ja haluakaan kritisoida virkamiesvalmistelua.

Espoon esimerkki kestävä kehityksen ohjelmatyön organisoimisesta on kuitenkin herättänyt innostusta ja kiinnostusta paikallistason päätöksentekijöiden keskuudessa eri puolilla Eurooppaa. Uudeltaisia organisoitumisen malleja ilmastonmuutoksen haasteiden edessä kannattaa ja pitää kokeilla ennakkoluulottomasti. Kuten ”Regional Innovation Ecosystems” -artikkelissa todetaan:

Espoon esimerkki näyttää, että urbaanien ekosysteemien tulevaisuus pitäisi nähdä älykkään infrastruktuurin (kuten asutuksen, liikkumisen, energian, veden, palveluiden, kunnan ja turvallisuuden) kombinatorisina yhdistelminä, jotka voidaan yhdistää erilaisin tavoin hyvin toimivan ja kestävä



urbaanin kokonaisuuden luomiseksi. Ne toimivat vastavuoroisesti täydentävinä ekosysteeminä, joissa toimijat tekevät yhteistyötä löytääkseen optimaalisen balanssin 1) urbaanien taloudellisten aktiviteettien 2) miellyttävien, virkistävien ja ihmisenkokoisten elinympäristöjen ja 3) jatkuvaa uudistumista tukevien synergeettisten innovaatioprosessien välille.

Tällä tavoin tulevaisuuden urbaanit ekosysteemit voi nähdä paljon laajemmassa kontekstissa: orkestroituina alustoina orastavien konseptien ja teknologisten ratkaisujen testaamiselle kestävän huomisen puolesta. (Hertell 2016b.)

## 8.6. Espoo – Euroopan kestävin kaupunki

Espoo valittiin kansainvälisessä 140 kaupungin vertailututkimuksessa Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi 2016. Hollantilaisen Tilburgin yliopiston mukaan Espoo on taloudellisesti, sosiokulttuurisesti ja ekologisesti onnistunut pitämään kasvunsa kestäväenä, vaikka Espoo kasvaa noin 3500–4000 asukkaalla joka vuosi. Espoon vahvuuksia ovat tutkimuksen mukaan osaaminen, turvallisuus ja luonto. Sosiokulttuurisesti Espoon vahvuudet ovat hyvä koulutus- ja tulotaso sekä asukkaiden kokema hyvä turvallisuus. Espoon vetovoimatekijöinä pidetään myös monipuolisia liikuntapalveluita ja hyvää kulttuuripalvelujen tarjontaa. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.) Tähän Telos-instituutin tekemään kestävän kehityksen tutkimukseen ja siinä käytettyihin kriteereihin on suhtauduttu kriittisesti (kts. Liimatainen 2017, s. 30–31). Tillburgin yliopiston kestävimmän kaupungin titteliä Espoo ei hakenut, sillä kaupunkien välisen vertailun suoritti Telos-instituutti ilman hakemusta ja asianomaisten kaupunkien saamatta asiasta etukäteen tietoa.

### 8.6.1. Kestävyyden mittarit

Hollannin yliopistoissa on arvioitu jo pitkään kaupunkeja niiden taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyysperusteella. Tutkimuksen vertailussa oli mukana 145 eurooppalaista kaupunkia. Suomesta mukana olivat Espoo, Helsinki, Tampere ja Oulu. Tutkimuksen tarkoitus oli löytää elinvoimaisen kaupungin tekijöitä. Tutkimuksen rahoittajana toimi Euroopan Unioni. Tutkimuksessa todettiin Espoon lähtötietoina, että Espoo on kasvava kaupunki, jonka väestönkasvu on viimeisen viiden vuoden ajan ylittänyt 1,3 % vuodessa. Espoo määriteltiin vihreäksi kaupungiksi, jossa metsäisiä alueita on kaupungin alueella vähintään 35%. Kotouttavaksi kaupungiksi määriteltiin ne kau-

pungit, joissa on vähintään 10 pakolaista/1 000 asukasta kohden tai kaupungissa on vähintään 6 turvapaikanhakijaa 1000 asukasta kohden. Espoo kuului luokkaan kotouttava kaupunki. Espoon oli vertailussa mukana isojen kaupunkien sarjassa, joissa asukasluku on 250 000 – 500 000 asukasta. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Kaiken kaikkiaan vertailussa käytettiin 86 erilaista mittaria, kuten väestön määrän ja väestöntietojen muuttujia, maantieteellistä sijaintia, typologiaa ja kilpailukykyä. Muita vertailtavia lukuja olivat mm. käytettävissä olevat tulot ja työvoiman tuottavuus. Tutkimuksen tulokset vaihtelivat 35%– 65% välillä ja Espoon kokonaisarvosana oli 65,0. Muut kärkikaupungit saivat seuraavat arvosanat: Kööpenhamina 63,9, Tukholma 63,8, München 63,6 Helsinki 63,2. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Kestävyyden näkökulmasta parhaaksi osoittautuivat kaupungit, joissa asukasmäärä oli 100 000–250 000 asukasta. Alle 250 000 asukkaan kaupungeissa ekologinen ja sosiaalinen pääoma pienenevät ja vastaavasti yli 2 miljoonan asukkaan kaupungeissa kasvun ei enää nähty lisäävän taloudellista kasvua ja sosiaalinen ja ekologinen pääoma pienenevät. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Varakkaat, vihreät kaupungit menestyivät vertailussa hyvin ja satamakaupungit ja maatalousvaltaiset kaupungit sijoittuivat keskimääräiselle tasolle. Keskeisiä kestävyteen vaikuttavia tekijöitä olivat kilpailukyky, jossa huomioitiin mm. käytettävissä olevat tulot, työvoiman tuottavuus, osaaminen, resurssit ja jätehuolto, infrastruktuuri ja liikkuminen, sekä terveys. Muita vertailussa arvioituja muuttujia ja arvotekijöitä olivat monet ekologiset tekijät. Maaperän ja pohjaveden laatua arvioitaessa huomioitiin pohjaveden kemikaalikoostumus ja typen pitoisuus maaperässä, ja juomaveden ja jäteveden osalta verrattiin vedenkulutusta ja jätevesiverkon laajuutta ja viemäriverkon piirissä olevaa käyttäjämäärää. Kiinteän jätteen määrää (/asukas/vuosi) ja jätteen käsittelyn laatua arvioitiin myös. Ilmanlaadussa arvioitiin ilman otsonipitoisuus ja typen oksidien päästöjä henkilöä kohden mitattuna sekä havaintoja ilmansaasteista. Melun haittavaikutuksia vertailukaupunkien asukkaille tutkittiin selvittämällä koettua meluhaittaa alueilla, joissa melutaso vaihteli korkeintaan 55 dB:n ja korkeintaan 65 dB välillä. Lisäksi verrattiin luonnon ja maiseman osalta kaupunkivihreän laatua ja määrää, maatalousalueita, Natura 2000 -alueita ja ylipäättään luonnonmukaisen alueen laatua. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Ekologisessa vertailussa kärkikaupungit olivat alenevassa järjestyksessä Umeå (70.6%), Tampere, Linköping, Oulu, Espoo ja Kööpenhamina (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016).

Sosiokulttuurillisia tekijöitä mitattiin taloudellisen osallistumisen kautta kuten vertaamalla pitkäaikaistyöttömyyttä ja köyhyyttä. Espoon sijoitus sosiokulttuurisessa vertailussa oli neljäs (1.Luxemburg, 2. Munchen, 3. Tukholma, 4. Espoo, 5. Tampere) (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016).

Poliittisen aktiivisuuden mittareina olivat äänestysaktiivisuus ja yleinen luottamus politiikoihin. Asumisympäristöjen kestävyys vertailussa olivat mittareina nettomuutto, tyytyväisyys kaupungissa asumiseen, tyytyväisyys asumisoloihin ja tyytyväisyys liikuntamahdollisuuksiin. Koulutuksen vertailun mittareina olivat nuorisotyöttömyys, koulupudokkaat, toisen asteen opinnot ja yleinen tyytyväisyys kouluihin. Osaaminen ja ylempään asteen koulutus, korkean teknologian työllisyys ja luovien alojen työllisyys olivat myös mittareina. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Taloudellisella kestävyydellä on suuri merkitys kestävässä kehityksessä, ja työvoiman työllisyysastetta, työttömyysastetta ja iäkkäiden työntekijöiden kilpailukykyä käytettiin taloudellisen kestävyysmittarina. Käytettävissä olevat tulot, start upit eli aloittelevat yritykset, lopetetut yritykset, työvoiman kasvu ja kansantulo asukasta kohden olivat mukana vertailuarvioinnissa. Taloudellisen kestävyysarvioinnissa Espoo sijoittui kolmanneksi (1.Helsinki, 2. Kööpenhamina, 3.Espoo, 4. Luxemburg, 5. Tukholma). (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Infrastruktuurin ja liikkuvuuden vertaamisessa olivat mukana laajakaistayhteydet, pyöräkaistojen pituus/määrä, liikenneväylien ruuhkaisuus, etäisyys lähimmälle isolle lentokentälle, rekisteröityjen autojen määrä ja tyytyväisyys joukkoliikenteeseen. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Yhteenvedona todetaan, että menestyminen kestävässä kehityksessä edellyttää hyvin organisoitua yhteiskuntaa, jossa asukkaat ovat sitoutuneita ja yritykset vastuullisia ja innovatiivisia. (Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities 2016.)

Espoo tilasi vuoden kuluttua (2017) seurantatutkimuksen, jossa verrattiin kymmentä edellisen vertailun kärkikaupunkia. Tässä uudessakin seurantatutkimuksessa Espoo oli edelleen ykkönen, mutta tulokset olivat hiukan laskeneet taloudellisessa ja sosiokulttuurisessa kestävyudessa. ”Espoon vahvuuksiksi tutkimuksessa nousivat edelleen erityisesti osaaminen, turvallisuus ja luonto. Espoon jälkeen seuraaviksi sijoittuivat Helsinki, Tukholma, Linköping ja Innsbruck”. (Espoo on edelleen Euroopan kestävin kaupunki 2017.)

## 9. Pohdinta ja johtopäätökset

Espoon kestävän kehityksen poikkihallinnollisesta ohjelmatyöstä tuli luontevasti tutkimukseni kohde, koska olen osallistunut Espoon päätöksentekoon kaupunginvaltuutetuna vuodesta 1997 ja Kestävän kehitys -ohjelmaryhmän puheenjohtajana vuodesta 2013. Poikkileikkaavana toimintamallina ohjelmajohtamisen malli on ollut uudenlainen toimintakulttuuri sekä luottamushenkilöille että virkamiehille, mikä haastoi tutkimaan aihetta omaa kokemusta syvemmin. Laajemman näkökulman eurooppalaiseen paikallistason päätöksentekoon olen saanut toimiessani EU:n Alueiden komitean jäsenenä ja sen Enve- eli ympäristövaliokunnan varapuheenjohtajana.

Ennen tutkimukseni aloittamista olin hyvin tietoinen lakisääteisestä päätöksenteosta lautakunnissa, kaupunginhallituksessa ja valtuustossa. Tutkimuksessani halusin selvittää miten poikkihallinnollinen yhteistyö, erilaisissa yhteistyön verkostoissa vaikuttaminen ja kumppanuus yritysten kanssa sopii kunnalliseen päätöksentekoon. Rajasin tutkimukseni vertailemaan Kestävän kehityksen ohjelmatyötä ympäristölautakunnan päätöksiin, vaikka poikkihallinnollista yhteistyötä on tehty eri muodoissa monien muidenkin lautakuntien kanssa. Ympäristölautakunnan rooli on ollut ilmastoasioiden päätöksenteon osalta niin keskeinen, että vertailu lautakunnan päätöksiin oli välttämätöntä tutkimuksen kannalta.

Tutkimuksellinen haaste oli sellaisten haastateltavien löytäminen, joilla olisi omakohtaista kokemusta sekä ympäristölautakunnan että Kestävä kehitys -ohjelman ilmasto-työstä. Päädyin käyttämään yksilöaineistoa ja haastattelemaan sekä Kestävän kehityksen johtajaa että verkostojohtamisen tutkijaa. Pyrin saamaan kokemuseräistä tietoa ohjelmakauden käynnistymisestä ja laajemman perspektiivin poikkihallinnolliseen päätöksentekoon.

Kaupunkirakenteen juuret, aiemmat kaavoitusratkaisut sekä Espoon hajanaisena pidetty ja verkostomainen kaupunkirakenne ovat tutkimukseni mukaan osaltaan vaikuttaneet siihen, että Espoo on valittu Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi. Espoota olisi voitu kaavoittaa myös perinteisen keskiaikaisen kirkonkylän ympärille Muuralaan, mutta Tapiolan rakentaminen Helsingin läheisyyteen käynnisti monikeskuksisen kaupunkirakenteen muodostumisen. Monikeskuksisuus nähtiin pitkään ongelmallisena, kunnes viiden aluekeskuksen omaleimaisuutta alettiin strategioissa vahvistaa. Yhden ydinkeskustan sijaan Espoossa on useita tiiviisti rakennettuja keskusta-aluetta, joissa asukkaat kokevat

olevansa tapiolalaisia tai leppävaaralaisia enemmän kuin espoolaisia. Päätös länsimet-  
rosta ja tavoite kaupunkiradasta vahvistivat entisestään kaupunkirakenteen monikeskuk-  
sisuutta palveluiden keskittyessä asemien läheisyyteen hyvien joukkoliikenneyhteyksien  
ulottuville. Valtuustotalo ja kaupunginjohto sijaitsevat edelleen Muuralassa eli Espoon  
keskustassa, mutta kaupungin monia hallintotiloja ollaan sijoittamassa monikeskuk-  
sesti eri puolille Espoota.

Aluekeskuksia ympäröivät pientaloalueet ovat luoneet mielikuvan amerikkalaisesta au-  
tokaupungista, vaikka tosiasiassa Espoossa on autoja asukasta kohden vähemmän kuin  
Suomessa keskimäärin, vaikkakin enemmän kuin Helsingissä. Espoon toinen ominais-  
piirre on lähiluonto, jolla tutkimusten mukaan on vahva merkitys asukkaille. Tiivistä ra-  
kennetut paikalliskeskukset ovat jättäneet tilaa tärkeälle lähiluonnolle, jota tosin kiih-  
tyvä rakentaminen metroradan varrella uhkaa supistaa.

Espoo valittiin Euroopan kestävimmäksi kaupungiksi hollantilaisen Telos-instituutin  
tutkimuksessa 2016. Tutkimuksessa verrattiin kolmea kestävän kehityksen osa-aluetta:  
ekologista, sosiokulttuurista ja taloudellista kestävyyttä. Espoo ei ollut millään osa-alu-  
eella paras, mutta kokonaisvertailussa saavutti silti ykkössijan. Tutkimus vahvistaa sen,  
että kaupunkien kestävyyttä ei mitata yksin ekologisilla mittareilla, sillä tuloksellinen  
kestävä kehitys edellyttää kaupungeilta myös taloudellista ja sosiokulttuurista kestä-  
vyyttä. Telos-instituutin tutkimus osoittaa, että tarvitaan yhä enemmän toimia taloudelli-  
sen kestävyuden vahvistamiseksi ja tuloksellisuus näyttää edellyttävän uudenlaista  
kumppanuutta yrityselämän kanssa. Kumppanuuksien hakemisessa poikkihallinnollinen  
ohjelmatyö on osoittautunut toimivaksi malliksi. Kestävimmän kaupungin ansioita ei  
Espoossa saavutettu erityisesti poikkihallinnollisen työn ansiosta, mutta ykkössija vah-  
visti kestävän kehityksen työn merkitystä ja edisti verkostoitumista. Arvioni mukaan  
Euroopan kestävimmän kaupungin palkinnolla on ollut Espoossa merkittävä vaikutus  
kestävän kehityksen toimintojen vahvistamisessa kaupunkikonsernissa ja kumppanuus-  
yhteistyössä yritysten ja järjestöjen kanssa.

Prosessi, joka johti poikkihallinnollisten ohjelmaryhmien perustamiseen Espooseen, al-  
koi luottamushenkilöiden tarpeesta olla jotenkin mukana jo päätösten valmisteluvai-  
heessa. Pormestarimalli ei Espoossa toteutunut, joten luottamushenkilöiden ja kaupun-  
ginjohtajan välisissä keskusteluissa päädyttiin poikkihallinnolliseen ohjelmajohtamisen  
malliin, joka toteuttaa Espoo-tarinaa kehitysohjelmilla valtionhallinnon poikkihallinnol-  
listen ohjelmaryhmien toimiessa esimerkkinä Espoolle.

Muutosta kohti kestävästä kaupunkikehitystä ohjataan merkittävästi kaavoituksella. Tutkimukseni mukaan monikeskisuus tukee kestävästä kehitystä edellyttäen, että joukko- liikenteen palvelutaso on riittävä ja julkisille ja kaupallisille palveluille on kaavoitettu tarvittavat tilat. Espoon esimerkki osoittaa, että muutoksen vetureina asukkailla on suuri merkitys. Asukkaiden korkea koulutustaso ja taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi lisäävät vahvaa kotiseutuidentiteettiä, joka taas lisää kiinnostusta vaikuttaa oman asuinalueen ja kotikaupungin päätöksentekoon.

Verkostomainen toimintamalli on kuntaorganisaation poikkihallinnollisessa johtamisessa kestävästä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi tutkimukseni mukaan välttämätön. Tutkimuksessani ilmeni, että valtionhallinnon politiikkaohjelmat edistivät verkostomaista yhteistyötä ja myös Espoossa verkostomainen toimintatapa lisäsi yhteistyötä asukkaiden ja yritysten kanssa, kunhan tavoitteet oli määritelty riittävän konkreettisiksi. Ilmastonmuutoksen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan kumppaneiden välistä verkostomaista yhteistyötä. Poikkihallinnollisen ohjelmatyön tehtävänä on koota strategisista tavoitteista kumppanuushankkeita laajan verkoston muodostamiseksi. Espoon arviointikertomuksessa todetaan verkostomainen toimintatapa onnistuneeksi. Verkostomaisessa toiminnassa on oltava selkeä yhteinen tavoite ja vahva keskinäinen luottamus, sillä keskinäinen epäluulo ei edistä tavoitteiden saavuttamista.

Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävistä strategisista päätöksistä merkittävin tehtiin, kun Espoon ilmasto-ohjelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2016. Ilmasto-ohjelman toimeenpano päätettiin toteuttaa Espoon projektijohtamismallin mukaisesti kuuden hyötytavoitteen avulla Kestävä Espoo -ohjelmaryhmässä.

Tutkimustulosten luotettavuuden ja validiteetin kannalta aineistoni on ollut kattava ja metodini tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta tarkoituksenmukainen ja riittävä. Haastateltavia henkilöitä olisi voinut olla vielä enemmän, sillä syvähaastattelut olivat kokonaiskuvan kannalta merkittäviä. Teemahaastatteluun sopivia henkilöitä, joilla oli kokemusta sekä lautakunta- että ohjelmatyön toiminnasta, löytyi kuitenkin yllättävän rajallinen määrä.

Johtopäätökseni ovat tutkimukselliseen aineistoon perustuvia, mutta henkilökohtaisten arvioideni osalta enemmän suuntaa-antavia. Kokemuseräinen tieto perustuu aina sub-

jektiiviseen arvioon, jonka validiteetin voi kyseenalaistaa, mutta muutosprosessissa tavoitteiden onnistumisen kannalta henkilökohtaiset kokemukset ja prosessiin osallisten suhtautuminen muutokseen ovat keskeisiä.

Oma asemani Kestävän kehityksen -ohjelmaryhmän puheenjohtajana on ollut keskeinen motiivi ja innoittaja tutkimuksen tekemiseen. Muutosprosessissa olen ollut sekä käynnistäjä että toimija, mikä epäilemättä näkyy tutkimukseni tuloksissa. Olen tästä tietoisena pyrkinyt etäännyttämään itseni tutkijan roolista ja koonnut dokumentoitua tietoa muutokseen kriittisestikin suhtautuvilta toimijoilta. Tarkastuslautakunnan arviointikertomusta voinee pitää puolueettomana raporttina.

Tutkimukseni mahdolliseksi laajemmaksi relevanssiksi arvioin Suomen keskisuurten ja suurten kaupunkien päätöksentekoprosessit. Jokainen kaupunki haluaa olla innovatiivinen ja kilpailukykyinen edelläkävijä, joka menestyy kilpailussa hyvistä veronmaksajista ja kannattavista yrityksistä. Ilmastonmuutos pakottaa uudenlaiseen kumppanuuteen, jossa Espoon poikkihallinnollisuus voi toimia esimerkkinä ja kannustimena, varsinkin kun tuloksista on saatavilla kansainvälistä arviointia.



## Lähdeluettelo

Adamiak, C., Vepsäläinen, M., Strandell, A., Hiltunen, M.J., Pitkänen, K., Hall, C.M., Rinne, J., Hannonen, O., Paloniemi, R., Åkerlund, U. 2015. *Vapaa-ajan asuminen Suomessa. Asukas- ja kuntakyselyn tuloksia vapaa-ajan asumisen nykytilasta ja kehittämistarpeista. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 22 / 2015*. Saatavissa: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/155089/SYKEra\\_22\\_2015.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/155089/SYKEra_22_2015.pdf?sequence=1)

*Ajoneuvoliikenteen sujuvuus*. [Viitattu 12.5.2018]. Saatavissa: [https://www.hsl.fi/sites/default/files/3\\_2017\\_ajoneuvoliikenteen\\_sujuvuus.pdf](https://www.hsl.fi/sites/default/files/3_2017_ajoneuvoliikenteen_sujuvuus.pdf)

Arviointikertomus. 2016. Saatavissa: file:///C:/Users/hertesi/Downloads/2.5.2017%20ARVIOINTIKERTOMUS%20vuodelta%202016\_siistitty\_ok2.pdf

Heinämäki, L. 2012. *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Väitöskirja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere. Saatavissa: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80407/aeaadcaa-9bdd-43ba-a7b2-bdb7b3fe1238.pdf?sequence=1>

Eskelinen, A. 2009. *Strategian yhteydessä esiintyvät aiheet ja toimijat neljän eurooppalaisen teräsyhtiön vuosikertomuksissa*. Maisterin tutkinnon tutkielma. Helsingin kauppakorkeakoulu. Helsinki. Saatavissa: [http://epub.lib.aalto.fi/fi/ethesis/pdf/12085/hse\\_et\\_hesis\\_12085.pdf](http://epub.lib.aalto.fi/fi/ethesis/pdf/12085/hse_et_hesis_12085.pdf)

Espoo, ehdokaskohtaiset tulokset. 2012. [Viitattu 3.4.2018]. Saatavissa: [https://tulospalvelu.vaalit.fi/K2012/s/tulos/kutulos\\_espoo.html](https://tulospalvelu.vaalit.fi/K2012/s/tulos/kutulos_espoo.html)

Espoo. Kaupunginhallituksen päätöksiä 16.12.2013. [Viitattu 5.4.2018]. Saatavissa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Paatoksenteke/Kaupunginhallituksen\\_paatoksia\\_16122013\(41949\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteke/Kaupunginhallituksen_paatoksia_16122013(41949))

*Espoo. Kaupunginosat ja niiden kehittäminen*. [Viitattu 8.4.2018]. Saatavissa: <https://www.espoo.fi/kaupunginosat>

*Espoon historia* [Viitattu 8.4.2018] Saatavissa: [http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Tietoa\\_Espoosta/Historia#Espoon%20seurakunnan%20synty%20ja%20Espoon%20kuninkaankartano](http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta/Historia#Espoon%20seurakunnan%20synty%20ja%20Espoon%20kuninkaankartano)

*Espoon ilmasto-ohjelma* 2016. Saatavissa: <http://espoo04.hosting.documenta.fi/koukus/2016384079-9-1.PDF>

*Espoon ilmasto-ohjelma Liite1: Toimenpiteet*. Saatavissa: <http://www.espoo.fi/download/noname/%7B31C147AD-948C-4FF7-9381-9C8A3BE1DC4C%7D/76310>

Espoon kaupunginvaltuuston kokous 22.8.2016. [Viitattu 22.3.2018] Saatavissa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Paatoksenteke/Valtuusto/Kokoukset\\_internetlahetyksina/Valtuuston\\_kokoukset\\_internetlahetyksina\(134\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteke/Valtuusto/Kokoukset_internetlahetyksina/Valtuuston_kokoukset_internetlahetyksina(134))

Espoo on edelleen Euroopan kestävin kaupunki. [Viitattu 22.5.2018] Saatavissa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Espoo\\_on\\_edelleen\\_Euroopan\\_kestavin\\_kaup\(116809\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Espoo_on_edelleen_Euroopan_kestavin_kaup(116809))

Espoo-strategia 2009–2011. 2008. Tekijän hallussa.

Espoo-tarina. Kestävä Espoo. *Fortum ja Espoon kaupunki toteuttavat yhdessä hiilineutraaleja energiaratkaisuja*. [Viitattu 10.5.2018] Saatavissa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Paatoksenteke/Espootarina/Kestava\\_Espoo/Fortum\\_ja\\_Espoon\\_kaupunki\\_toteuttavat\\_yh\(101126\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteke/Espootarina/Kestava_Espoo/Fortum_ja_Espoon_kaupunki_toteuttavat_yh(101126))

Espoo ykköskaupunki Euroopassa. 2016. [Viitattu 12.5.2018]. Saatavissa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoo\\_ykkoskaupunki\\_Euroopassa](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoo_ykkoskaupunki_Euroopassa)

Flink, M. 2018. HSL Asiakkuus ja myynti. Osastonjohtaja. Sähköpostihaastattelu 30.4.2018.

Gordon, D. 2014. Luento Aalto-yliopistossa 15.10.2014.

*Hallituksen politiikkaohjelmien kokemukset ja opit*. [20.03.2018] Saatavissa: [http://valtio-neuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallituksen-politiikkaohjelmien-kokemukset-ja-opit](http://valtio-neuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallituksen-politiikkaohjelmien-kokemukset-ja-opit)

Hertell, S. 2016a. [Viitattu 19.5.2018] <http://cor.europa.eu/fi/activities/opinions/pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%202430/2016>

Hertell, S. 2016b. Espoo Innovation Garden. In *Regional Innovation Ecosystems. Learning from the EU's Cities and Regions*. European Union.

Hämäläinen, T ja Kangassalo P. 2015 *Lähiluontoa ja virkistyspalveluita* *Virkistykseen toiveympäristöt Espoossa: 2015 asukaskyselyn tuloksia*. Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2015. Espoo. Saatavissa: <http://www.espoo.fi/download/noname/%7B490C29E7-D06E-4428-97D8-3919DF616CDF%7D/63959>

*Ilmastotavoitteet tähtäävät hiilineutraaliuteen*. 2018. [Viitattu 22.5.2018]. Saatavissa: [http://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen\\_ja\\_ymparisto/Kestava\\_kehitys/Ilmastotavoitteet](http://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kestava_kehitys/Ilmastotavoitteet)

Johtamisen duaalimalli kuntien sosiaali- ja terveystaloudessa -tutkimushanke. [Viitattu 29.4.2018]. Saatavissa: <https://kaks.fi/tutkimus/johtamisen-duaalimalli-kuntien-sosiaali-ja-terveyspalvelussa-tutkimushanke>

Kanninen, V. 2014: Luento Aalto yliopistossa 05.11.2014.

Karjalainen, I. 2018. Tulosaluejohtaja, HSY. Sähköpostihaastattelu 9.5.2018

Kestävä Espoo -kehitysohjelma. [Viitattu 29.4.2018.] Saatavissa: <https://www.espoo.fi/kestavaespoo>

Kosonen, L. 2014. Yliarkkitehti. Luento Aalto yliopistossa 8.12.2014.

Kuntalaki. [Viitattu 29.4.2018] Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Laitala, P. 2018. Espoon kestävä kehityksen johtaja. Espoon kaupunki. Haastattelu 25.4.18 ja 7.5. 2018.

Laitala, P. 2015. *Kutsu työpajaan*. (Kirjoittajan hallussa).

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. [Viitattu 29.4.2018]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>

Lapintie, K. 2018: *Helsinki ei ole muna*. Julkaisussa *Kaupunkien aikakausi. Kaupunkitutkijoiden puheenvuoroja 2020-luvun kaupunkipolitiikasta*. Helsingin kaupunki: Helsinki. S. 49–51. Saatavissa: <https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/kaupunkien-aika-kausi-2018.pdf>

Lauttasaarensäätiö. [Viitattu 21.4.2018]. Saatavissa: <https://lauttasaarensaatio.fi/1946-lauttasaari-liitetaan-helsinkiin>

Liimatainen, M. 2017: Espoon kaupungin ympäristöohjelmat ja strategiat – kestävä kehitys ja kaupunkihallinnon muutos. Pro gradu -tutkielma. Helsingin Yliopisto. Helsinki. Saatavissa: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/229577/Liimatainen\\_Yhteiskuntapolitiikka.pdf?sequence=2](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/229577/Liimatainen_Yhteiskuntapolitiikka.pdf?sequence=2)

*Loppuraportti: Kestävä kehitys -kehitysohjelma. 2017*. [Viitattu 09.04.2018] Saatavissa: <https://www.espoo.fi/download/noname/%7BD0899124-4DD8-41A0-B3B1-C8611C86809F%7D/86281>

Luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö Espoon kaupungin hallintosääntö 2017. [Viitattu: 09.04.2018]  
Saatavissa: [file:///C:/Users/hertesi/Downloads/Luottamushenkil%C3%B6iden%20palkkio-%20ja%20matkustuss%C3%A4nt%C3%A4nt%C3%B6%2031.5.2019%20asti%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hertesi/Downloads/Luottamushenkil%C3%B6iden%20palkkio-%20ja%20matkustuss%C3%A4nt%C3%A4nt%C3%B6%2031.5.2019%20asti%20(1).pdf)

Maisala, P. 2008: *Espoo – oma lukunsa: kaupunkisuunnittelun, kaupunkirakentamisen ja kaavoitushallinnon kehitys vuoteen 2000*. Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. Espoo.

Malm-Grönroos, L. ja Helminen-Hakola, R. 2015. *Takapihalta metsään vai metroasemalle? Tulevaisuuden asuinympäristöt Espoossa: 2015 asukaskyselyn tuloksia*. Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2015. Espoo. Saatavissa: <http://www.espoo.fi/download/noname/%7B5FFC4A67-7EEC-4713-8A2A-34A7D1C8809F%7D/63960>

Marchetti, C. 1994. *Anthropological Invariants in Travel Behavior*. Julkaisussa *Technological forecasting and social change* 47. S. 75–88. [Viitattu 8.5.2018]. Saatavissa: [http://www.cesaremarchetti.org/archive/electronic/basic\\_instincts.pdf](http://www.cesaremarchetti.org/archive/electronic/basic_instincts.pdf)

Markkula, M. 2018. Euroopan Alueiden Komitean puheenjohtaja. Haastattelu 18.5.2018.

Newman, P., Kenworthy, J. 2016. *Theory of urban fabrics: planning the walking, transit/public transport and automobile/motor car cities for reduced car dependency*. Teoksessa: Newman, P. And Kenworthy, J. (toim). *The End of Automobile Dependence. How Cities Are Moving Beyond Car-Based Planning*. Washington DC: Island Press. S: 105–140. Saatavissa: <https://online.liverpooluniversitypress.co.uk/doi/abs/10.3828/tpr.2016.28>

*Otaniemi-Keilaniemi*. [Viitattu 30.4.2018]

Saatavissa: <https://www.visitespoo.fi/fi/alueet/otaniemi-keilaniemi/>

Partanen, H. 2018. Sähköpostikeskustelu 8.5.2013–21.3.2016. Tekijän hallussa.

*Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin.* [Viitattu 11.5.2018] Saatavissa: <https://www.visili.fi/sites/visili.fi/files/files/publication/514-Pormestarimalli%20-%20Avoimempaa%20johtamista%20kuntiin/pormestarimalli%20www.pdfviite: Pormestarimalli – avoimempaa johtamista kuntiin.>

*Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030* 2017. Saatavissa: [https://www.hsy.fi/fi/asiantuntijalle/ilmastonmuutos/hillinta/Documents/Strategia/PKseudun\\_ilmastostrategia\\_2030\\_tiivistelma.pdf](https://www.hsy.fi/fi/asiantuntijalle/ilmastonmuutos/hillinta/Documents/Strategia/PKseudun_ilmastostrategia_2030_tiivistelma.pdf)

Smart & Clean. Ihmiset. [Viitattu 29.4.2018]. Saatavissa: <https://smartclean.fi/#ihmiset>

Tieteen termipankki. Kestävä kehitys. [Viitattu 29.4.2018] Saatavissa: [http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kest%C3%A4v%C3%A4\\_kehitys](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kest%C3%A4v%C3%A4_kehitys)

*Towards Sustainable EU Cities: Benchmarking European cities.* [Viitattu 1.3.2018] Saatavissa: <http://www.telos.nl/497932.aspx?t=Towards+Sustainable+EU+Cities%3A+Benchmarking+European+cities>

*Turku. Kaupunkistrategia.* [Viitattu 29.4.2018]. Saatavissa: <https://www.turku.fi/kaupunkistrategia>

Turku. Kaupunkiympäristölautakunta. [Viitattu 29.4.2018]. Saatavissa: <http://www.turku.fi/paatoksenteko/lauta-ja-johtokunnat/kaupunkiymparistolautakunta>

Turku. Strategiset ohjelmat. [Viitattu 20.4.2018]. Saatavissa: <http://ah.turku.fi/kv/2018/0416004x/Images/1611148.pdf>

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Tammi: Helsinki.

*Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010.* [Viitattu 10.5.2018] Saatavissa: [https://www.vtv.fi/files/2360/Netti\\_212\\_2010.pdf](https://www.vtv.fi/files/2360/Netti_212_2010.pdf)

Ylitalo, J. 2018. TkT, Tuotantotalous, Aalto yliopisto. Haastattelu 25.4.18 ja 7.5. 2018.

Ympäristölautakunnan kokouspöytäkirjat 16.4.2009, 15.1.2009, 11.6.2009, 24.9.2009, 11.2.2010, 26.8.2010, 28.8.2010, 9.12.2010, 10.2.2011, 25.8.2011, 22.9.2011, 20.10.2011, 17.11.2011, 12.4.2012, 14.6.2012, 14.12.2017. Espoon kaupunginarkisto. Ympäristölautakunta. [Viitattu 29.4.2018]. Saatavissa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kaupunki/Paatoksenteko/Lautakunnat\\_ja\\_johtokunnat/Ymparistolautakunta](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Lautakunnat_ja_johtokunnat/Ymparistolautakunta)

Ympäristöministeriö: *Mitä on kestävä kehitys.* [Viitattu 29.4.2018] Saatavissa: [http://www.ym.fi/fi-fi/ymparisto/kestava\\_kehitys/mita\\_on\\_kestava\\_kehitys](http://www.ym.fi/fi-fi/ymparisto/kestava_kehitys/mita_on_kestava_kehitys)

*Y-säätiön lausunto Eduskunnan asunto- ja ympäristöjaostolle.* 9.10.2017. [Viitattu 12.5.2018]. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-146059.pdf>

